

Dans le cadre de la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale, évaluation des relations institutionnelles entre la Confédération, les cantons et le Réseau des Parcs suisses



Mémoire de Romy Gay-des-Combes
Institut de Hautes Études en Administration Publique, Lausanne

Sous la direction du/de :

Professeur Andreas Ladner
Monsieur Andreas Weissen
Professeur André Mach

Institut de Hautes Études en Administration Publique
Directeur du Réseau des Parcs suisses
Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de
Lausanne

Juillet 2012

Remerciements

J'aimerais tout d'abord remercier *M. Andreas Weissen* qui m'a offert l'opportunité de faire un stage au sein du Réseau des Parcs suisses et de réaliser mon mémoire.

Ensuite, je remercie le *Prof. Andreas Ladner*, mon directeur de mémoire, pour m'avoir accompagné dans ce travail.

J'adresse aussi mes remerciements à mon expert, le *Prof. André Mach*.

J'aimerais aussi remercier l'ensemble des personnes que j'ai pu rencontrer lors de mes entretiens et qui ont accepté de m'accorder un peu de temps, malgré des emplois du temps bien souvent chargés.

Enfin, je n'oublie pas non plus *Mme Sandra Bürcher* qui m'a apporté son soutien dans les traductions de mon guide d'entretien et de mes correspondances en allemand, ainsi que les personnes ayant relu mon mémoire.

Résumé

Ce travail a été réalisé dans le cadre d'un stage au sein du Réseau des Parcs suisses, association faîtière des parcs et projets de parcs de Suisse.

En 2007, la Confédération met en place une législation visant à soutenir et à encourager la création de parcs naturels. Pour ce faire, la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage est modifiée et définit dès lors trois types de parcs d'importance nationale. Cette loi qui est accompagnée par l'édition d'une ordonnance d'application, comble un vide juridique et donne une réponse aux nombreux projets de parcs déjà initiés. La législation détermine les tâches fédérales et cantonales, ainsi que les relations entre l'organe fédéral et les organes cantonaux responsables. Dès lors, les projets de parcs décident de s'unir et de fonder leur association.

Cette structure institutionnelle est donc si récente qu'elle demande encore à être adaptée. Notre travail a ainsi pour but de l'évaluer et d'observer les relations qu'entretiennent entre eux les principaux acteurs touchés par cette politique, que sont la Confédération, les cantons et le Réseau (les parcs indirectement, puisque représentés par ce Réseau). *In fine*, notre objectif est de faire des propositions quant à des améliorations possibles et des mises en garde face aux risques inhérents à cette structure.

Pour ce faire, la théorie des groupes d'intérêt, qui nous permet de mieux comprendre ce groupe d'intérêt qu'est le Réseau des Parcs suisses, de même que la théorie de la gouvernance nous offrent des explications à nos questionnements. De plus, pour générer notre matière, nous nous basons sur des données empiriques récoltées par le biais d'entretiens avec les principaux acteurs en lien avec cette politique. Ce sont eux les mieux à même de porter des jugements sur cette structure puisqu'ils la vivent quotidiennement.

Notre travail se veut donc très pragmatique et s'adresse à l'ensemble des acteurs actifs à tous les échelons de la politique en matière de parcs d'importance nationale.

Table des abréviations

ALPARC	Réseau Alpin des Espaces Protégés
AGRIDEA	Développement de l'agriculture et l'espace rural
AG	Assemblée générale
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CTA	Conférence (des cantons) tripartite sur les agglomérations
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
NPR	Nouvelle politique régionale
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OParcs	Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (RS 451.36)
PNS	Parc National Suisse
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEREC	Association suisse pour le service aux régions et communes
SIG	Système d'Information Géographique
ST	Suisse Tourisme
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Table des matières

1.	Introduction.....	7
2.	Problématique et question de recherche	8
3.	Introduction à la structure institutionnelle de la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale.....	10
3.1.	Politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale	10
3.1.1.	Cadre légal.....	10
3.1.2.	Étapes de réalisation d'un parc d'importance nationale	12
3.2.	La Confédération	13
3.2.1.	Labels de la Confédération.....	13
3.2.2.	Financement de la Confédération.....	13
3.3.	Les cantons.....	14
3.4.	Le Réseau des Parcs suisses	15
3.4.1.	Historique du Réseau	15
3.4.2.	Buts du Réseau	16
3.4.3.	Organes du Réseau.....	17
3.4.4.	Financement du Réseau	17
3.4.5.	Membres du Réseau.....	18
3.5.	Relations institutionnelles entre la Confédération, les cantons et le Réseau.....	19
3.5.1.	Relations institutionnelles du Réseau avec la Confédération.....	19
3.5.2.	Relations institutionnelles du Réseau avec les cantons.....	19
3.5.3.	Relations institutionnelles de la Confédération avec les cantons.....	20
4.	Revue de la littérature.....	21
4.1.	Théories des groupes d'intérêt	21
4.1.1.	Qu'est-ce qu'un groupe d'intérêt ?.....	21
4.1.2.	Création d'un groupe d'intérêt	23
4.1.3.	Néo-corporatisme	24
4.1.4.	Représentativité des groupes d'intérêt.....	26
4.1.5.	Répertoire d'action des groupes d'intérêt.....	27
4.2.	Théorie de la gouvernance.....	28
4.2.1.	Qu'est-ce la gouvernance ?.....	29
4.2.2.	Gouvernance systémique.....	29
4.2.3.	Rôle de l'État	31
4.2.4.	Avantages, inconvénients et réussites des relations partenariales	31
5.	Démarche méthodologique	34
5.1.	Posture méthodologique.....	34
5.2.	Constitution de l'échantillon	34
5.3.	Collecte des données.....	35
5.4.	Traitement des données	36
6.	Résultats des entretiens	38
6.1.	Structure institutionnelle de la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale.....	38
6.1.1.	Satisfaction des parcs	38
6.1.2.	Relations étroites	38

6.1.3.	Rôles des acteurs.....	39
6.1.4.	Accroître les échanges.....	39
6.1.5.	Financement.....	39
6.1.6.	Synthèse	39
6.2.	La Confédération	40
6.2.1.	Rôles de la Confédération	40
6.2.2.	Suprématie de la Confédération	40
6.2.3.	Manque de coordination.....	40
6.2.4.	Synthèse	40
6.3.	Les cantons	40
6.3.1.	Rôles des cantons.....	40
6.3.2.	Les cantons, les oubliés	41
6.3.3.	Regroupement des cantons	42
6.3.4.	Synthèse	42
6.4.	Le Réseau des Parcs suisses	42
6.4.1.	Mise en place du Réseau	43
6.4.2.	Rôles du Réseau.....	43
6.4.3.	Avantages du Réseau.....	46
6.4.4.	Le Réseau et ses membres	48
6.4.5.	Un Réseau trop fermé sur lui-même ?	49
6.4.6.	Synthèse	49
6.5.	Relations institutionnelles entre la Confédération et les cantons	50
6.5.1.	Manque de cohérence dans les directives fédérales	50
6.5.2.	Rencontres.....	50
6.6.	Relations institutionnelles entre le Réseau et la Confédération.....	50
6.6.1.	Suprématie de l'OFEV.....	51
6.6.2.	Financement du Réseau	51
6.7.	Relations institutionnelles entre le Réseau et les cantons.....	52
6.7.1.	Un responsable des parcs pour le canton	52
6.7.2.	Origine des faibles relations.....	52
6.7.3.	Intensifier les relations ?	52
6.7.4.	Rencontres.....	53
6.7.5.	Communication	53
6.7.6.	Consultation	54
6.7.7.	Le Réseau à l'écoute des cantons.....	54
6.7.8.	Synthèse	54
7.	Analyse des résultats.....	55
7.1.	Le Réseau, un groupe d'intérêt	55
7.2.	La nécessité d'une gouvernance	56
7.3.	La transformation du rôle de l'État	57
7.4.	La reconnaissance des parcs d'importance nationale.....	57
7.5.	Assurer un consensus entre la Confédération et les cantons.....	59
7.6.	Un renforcement du rôle des cantons	59
7.7.	Le courant néo-corporatiste pour un consensus entre la Confédération et le Réseau	61
7.8.	Le financement du Réseau et de ses parcs	62

7.9.	Assurer un consensus entre les cantons et le Réseau.....	63
8.	Bilan des résultats	65
9.	Conclusion	66
10.	Annexes	68
10.1.	Guide d'entretien	68
10.2.	Grilles d'entretien.....	72
10.2.1.	La Confédération	72
10.2.2.	Les cantons	74
10.2.3.	Les parcs	78
10.2.4.	Le Réseau des Parcs suisses.....	82
10.2.5.	Les groupes d'intérêt.....	84
10.3.	Entretiens	87
10.3.1.	La Confédération	87
10.3.2.	Les cantons	88
10.3.3.	Les parcs	99
10.3.4.	Le Réseau des Parcs suisses.....	105
10.3.5.	Les groupes d'intérêt.....	108
11.	Références bibliographiques	113

1. Introduction

La collaboration entre les groupes d'intérêt et l'État a un long passé. En 1881, l'Union Syndicale Suisse (USS) faisait déjà son apparition et en 1912, l'Association suisse des banquiers (ASB) est fondée. Depuis leur naissance, elles n'ont eu de cesse que de défendre leurs membres auprès des instances étatiques. Ce n'est cependant qu'après la seconde Guerre Mondiale que les concertations entre les autorités politiques suisses et les groupes d'intérêt se sont accrues². Une étroite collaboration s'est ainsi créée au fil des ans. D'ailleurs, déjà en 1963, MEYNAUD (1963) exprimait l'idée que « la collaboration entre des associations professionnelles est indispensable à la solution des problèmes dont l'État assume désormais la responsabilité. Il serait difficile à celui-ci de s'acquitter de ses obligations sans la coopération des premières. De même, les organisations sont parfois mieux placées que les pouvoirs pour accomplir certaines tâches. »³.

Dans le cadre d'un stage au Réseau des Parcs suisses (ci-après : Réseau), association faitière des parcs d'importance nationale de Suisse, un thème relatif aux relations que cette instance pouvait entretenir avec les autorités fédérales et cantonales en charge des parcs naturels, nous a été soumis. Nous avons donc saisi cette opportunité et nous nous sommes intéressés de plus près à la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale. Cette dernière a été instaurée en raison d'un manque législatif criant, lequel sera comblé par la révision de la "Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage"⁴ (ci-après : LPN) en 2007.

Pour mener à bien ce travail, un cadre théorique est mis en place, afin d'observer les propos déjà tenus dans la littérature au sujet des groupes d'intérêt et des relations institutionnelles entretenues entre ces derniers et des organes publics. Des entretiens avec des personnes proches de la politique des parcs sont conduits pour identifier leurs points de vue sur cette structure. Finalement, une restitution des résultats est opérée et une évaluation des relations institutionnelles est réalisée.

¹ USS. Brève présentation avec quelques points de repère historiques. Document consulté le 9 décembre 2011 de http://www.sgb.ch/downloads/Broschuere_SGB_franz.pdf.

² MACH André. Associations d'intérêts. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. Manuel de la politique suisse. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, p. 312.

³ MEYNAUD Jean. Les organisations professionnelles en Suisse. Lausanne : Payot, 1963, p. 326.

⁴ ASSEMBLÉE FÉDÉRALE. Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 451), pp. 1-24.

2. Problématique et question de recherche

Comparé à nos pays voisins tels que la France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, nous légiférons très tardivement sur une politique publique en matière de parcs naturels. C'est en effet seulement en 2007 que la Confédération modifie la LPN et crée trois catégories de parcs d'importance nationale afin d'encadrer et d'encourager les projets de parcs qui sont déjà en cours. Au cours de la même année, les projets de parcs décident de s'organiser et de créer une association nommée "Réseau des Parcs suisses". Suite à la mise sur pied d'un secrétariat permanent au début de l'année 2009, la Confédération, et plus particulièrement l'Office fédérale de l'environnement (ci-après : OFEV), conclut avec le Réseau un contrat de prestations pour les années 2009 à 2011. Le Réseau acquiert ainsi des compétences en matière de parcs et se lie étroitement avec l'OFEV. Il devient très vite l'interlocuteur des parcs. Des tensions avec certains cantons vont émerger petit à petit. Ils ont en effet relativement peu d'acceptation envers ce Réseau, une association privée, qui vient s'imposer dans la mise en œuvre de la politique publique des parcs d'importance nationale, et qui plus est, sans pouvoir justifier d'une reconnaissance légale.

La rapidité avec laquelle s'est mise en place cette association et la volonté très forte des projets de parcs d'imposer leurs propres visions en a surpris plus d'un. Mais la Confédération a très vite vu le potentiel d'une collaboration avec une telle instance qui regroupe l'ensemble des projets de parcs. Bien que les cantons soient légalement les interlocuteurs pour leurs parcs envers la Confédération, ils se font très vite devancer par le Réseau. Un manque de réactivité de leur part explique en partie cette situation. À l'heure actuelle, il est nécessaire de recadrer ces relations institutionnelles entre la Confédération, les cantons et le Réseau, la politique des parcs étant en jeu. Selon les propos de BEVIR (2009)⁵, la légitimité et l'efficacité d'une politique publique tiennent en effet au consensus qui règne entre les acteurs. Il est donc indispensable d'évaluer cette structure et de trouver des solutions d'améliorations des relations.

De plus, la population suisse a aujourd'hui acquis la nécessité d'un développement durable de nos ressources. Les discours actuels prônent la protection de l'environnement et ce, peu importe les domaines (touristiques, énergétiques, agriculture, etc.). Les parcs naturels suivent cette tendance. Ils sont donc un domaine à exploiter et à prendre de manière sérieuse en considération. Pour ainsi dire, les parcs naturels sont un instrument de la politique fédérale visant à promouvoir un développement durable. À tous points de vue, il est donc indispensable d'assurer la pérennité de cette politique fédérale.

Nous partons donc du constat que des projets de parcs ont vu la nécessité de se réunir sous une même bannière suite à la diffusion d'une nouvelle politique publique. Ils se détournent de la sorte de leurs représentants uniques jusqu'alors, leurs cantons respectifs. Comment expliquer cet acte ? Nous émettons l'hypothèse que lorsque de nouveaux enjeux sont mis sur le devant de la scène politique, de nouveaux groupements d'idées se mettent en place. L'État n'ayant pas les moyens

⁵ BEVIR Mark. La gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale. E-rea [en ligne]. 2009, vol. 7.1, p. 6. Disponible sur : <http://erea.revues.org/959> (consulté le 7 février 2012).

suffisants pour implémenter seul cette politique publique, il ferait en sorte de se lier avec ces nouveaux groupements, par l'intermédiaire d'un contrat de prestations dans notre cas. L'appui d'organisations privées deviendrait donc une nécessité du fait que les organes publics, fussent-ils cantonaux ou fédéraux, ne parviennent plus à mettre en œuvre les politiques publiques. L'augmentation d'organisations privées qui cherchent à s'imposer dans les sphères publiques où les décisions se prennent, n'est pas sans conséquence. Une question s'impose donc à nous :

Comment faire en sorte d'assurer un consensus entre le Réseau des Parcs suisses, association privée, et les organes publics cantonaux et fédéraux pour la mise en œuvre de la politique publique en matière de parcs d'importance nationale ? En d'autres termes, comment éviter des tensions qui pourraient potentiellement naître au sein d'une telle structure tripartite ?

Nous pourrions représenter notre question de recherche comme un ménage à trois, dans lequel il est nécessaire de délimiter au mieux les compétences de chacun, afin d'éviter les tensions, chacun cherchant à défendre ses intérêts avant tout. Notre volonté est de porter nos réflexions sur des principes qui offriraient des solutions à la meilleure collaboration possible. Il s'agira donc de se poser les bonnes questions pour pérenniser les coopérations ou les collaborations entre ces trois acteurs. Nous utilisons pour ce faire le terme de "consensus", par lequel nous entendons l'accord entre les parties afin d'assurer les coopérations et collaborations.

Un constat peut déjà être fait : les cantons sont les maillons faibles de ce triangle d'acteurs. Ils se sentent et se voient souvent comme les oubliés, leurs avis étant bien souvent pas pris en considération. Une importance moindre serait accordée à cet acteur et c'est là, des sources de conflit avec la Confédération et le Réseau, lesquels auraient plus de main mise sur cette politique publique des parcs. De plus, de l'aveu du directeur du Réseau des Parcs suisses, le Réseau a eu jusqu'à maintenant une grande oreille pour l'OFEV, mais une petite pour les cantons.

Pour étudier notre question de recherche, nous nous positionnons du point de vue des acteurs qui gravitent autour de cette politique des parcs. Nous interrogeons les parcs d'importance nationale, bien entendu, puisqu'ils sont les acteurs à qui s'adresse en premier lieu cette politique, de même qu'une personne du Réseau, l'association les représentant. Ensuite, il s'agira d'éclairer l'opinion des organes publics, autant celui de la Confédération, qui a mis sur pied la politique, que celui des cantons, qui jouent les intermédiaires entre la Confédération et les parcs. Finalement, d'autres groupes d'intérêt interagissant avec le Réseau seront interviewés.

En outre, nous nous baserons sur la théorie des groupes d'intérêt. Nous considérons en effet le Réseau comme un groupe d'intérêt. Néanmoins, afin d'étudier les relations qu'un tel groupe peut entretenir avec des organes publics, nous nous référons aussi à la théorie de la gouvernance. Cette dernière affirme que les acteurs publics ne sont plus les seuls à produire des politiques publiques et qu'il s'agit dès lors de prendre en considération des organisations privées, lesquelles peuvent aussi grandement influencer ces politiques.

3. Introduction à la structure institutionnelle de la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale

Dans ce chapitre, nous désirons détailler chacun des éléments de notre question de recherche, afin de bien comprendre tout ce que la politique en matière de parcs d'importance nationale regroupe et le rôle de chacun des acteurs qui y participent.

3.1. Politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale

Tout d'abord, il nous paraît essentiel de connaître ce qu'on entend par "parc d'importance nationale". Selon la définition de l'article 23e, alinéa 1 de la LPN, un parc d'importance nationale est un territoire « à forte valeur naturelle et paysagère ».

D'une manière générale, l'idée qui se cache derrière cette politique est que, comme le dit Willy Geiger, sous-directeur de l'OFEV : « les régions prennent conscience des valeurs naturelles et paysagères dont elles ont la responsabilité, [...] elles préservent ce capital de leur propre initiative et [...] en tire[nt] profit »⁶. Tout au long de ce processus, la population est partie prenante. Les projets de parcs émergent en effet d'initiatives régionales et sont soutenus avant tout par la population, puis par les décideurs politiques et les milieux économiques. Initialement, ce sont dans la plupart des cas des bureaux privés qui se chargent du projet. Par la suite, lorsque les forces se rassemblent et se fortifient, la création d'une association se réalise bien souvent.

3.1.1. Cadre légal

Suite à la révision partielle de la LPN en date du 1^{er} décembre 2007, la création de parcs d'importance nationale en Suisse peut alors se baser sur les articles 23e à 23m, nouvellement insérés dans la loi. L' "Ordonnance sur les parcs d'importance nationale" (Ordonnance sur les parcs, ci-après : OParcs) du 7 novembre 2007⁷, vient ensuite compléter la LPN. Une exception tout de même, le Parc National Suisse (ci-après : PNS) reste régi par la "Loi fédérale sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons" (ci-après : Loi sur le Parc national), du 19 décembre 1980⁸.

La demande de révision de la LPN provient « des cantons, des régions et de différents acteurs agissant au niveau régional »⁹. À travers cette révision, « l'objectif est [...] de préserver les valeurs naturelles – riche biodiversité, beaux paysages, écosystèmes remplissant leurs fonctions – et les

⁶ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Des régions modèles. Environnement, 2011, n° 1, p. 8.

⁷ CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), pp. 1-10.

⁸ ASSEMBLÉE FÉDÉRALE. Loi fédérale du 19 décembre 1980 sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (Loi sur le Parc national) (RS 454), pp. 1-4.

⁹ CONSEIL FÉDÉRAL. Message du 23 février 2005 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 05.027), p. 2022.

biens culturels d'une région tout en améliorant leur utilisation au bénéfice de son développement économique et social »¹⁰. Sont alors distinguées trois catégories de parcs d'importance nationale : parc national, parc naturel régional et parc naturel périurbain. Nous faisons remarquer que le terme "parc d'importance nationale" désigne les trois catégories de parcs.

Un **parc national** « est un vaste territoire qui offre un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigènes et qui favorise l'évolution naturelle du paysage. »¹¹. Il est constitué d'une zone centrale où les processus naturels sont livrés à eux-mêmes et où l'accès au public est limité. Une superficie de 100 km² est exigée dans les Préalpes et les Alpes, 75 km² dans le Jura et sur le versant sud des Alpes et finalement 50 km² sur le Plateau (OParcs, art. 16, al. 1). Quant à la zone périphérique, elle offre au paysage rural une exploitation respectueuse de l'environnement et protégée face à des interventions préjudiciables¹². Dans l'ensemble, ses objectifs sont d'offrir un cadre de délasserment et d'encourager l'éducation à l'environnement, ainsi que la recherche scientifique (LPN, art. 23f, al. 2).

Dans un **parc naturel régional**, les constructions et les équipements sont acceptés, tout en offrant des « paysages d'une grande beauté et une nature de grande valeur »¹³. Ce territoire à faible densité d'occupation comprend aussi un riche patrimoine naturel et culturel (LPN, art. 23g, al. 1). Ses objectifs sont la conservation et la mise en valeur de la nature et du paysage, et l'encouragement des activités économiques fondées sur le développement durable (LPN, art. 23g, al. 2). Il couvre une superficie d'au moins 100 km² (OParcs, art. 19, al. 1).

Quant au **parc naturel périurbain**, il se trouve non loin des agglomérations urbaines. Tout comme un Parc national, il est composé de deux zones : une zone centrale (au moins 4 km²) où la nature est livrée à elle-même et une zone de transition, aussi nommée "zone tampon", permettant de limiter les atteintes dommageables contre la zone centrale et offrant un espace pour des activités de découverte de la nature (LPN, art. 23h, al. 3).

Enfin, une nouvelle catégorie est en discussion pour les régions plutôt situées en agglomération, qui possèdent un espace naturel magnifique, mais qui ne remplissent pas les critères relatifs à un parc naturel périurbain. La taille exigée du périmètre est souvent difficile à rassembler et une utilisation limitée est difficilement exigible, alors qu'il s'agit de régions en agglomération ou de régions exploitées de manière intensive.

Pour finir, précisons que les parcs d'importance nationale regroupent un nombre de domaines importants. En effet, ils englobent autant des enjeux de protection de la nature et du paysage, qu'économiques, touristiques, agricoles ou encore patrimoniaux.

¹⁰ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Des régions modèles. Environnement, 2011, n° 1, p.6.

¹¹ ASSEMBLÉE FÉDÉRALE. Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 451), art. 23f, al. .

¹² RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Trois catégories de parcs. Document consulté le 15 septembre 2011 de <http://www.netzwerk-parke.ch/fr/schweizerpaerke/was-ist-ein-park/kategorien.php>.

¹³ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Trois catégories de parcs. Document consulté le 15 septembre 2011 de <http://www.netzwerk-parke.ch/fr/schweizerpaerke/was-ist-ein-park/kategorien.php>.

3.1.2. Étapes de réalisation d'un parc d'importance nationale

La création d'un parc d'importance nationale se compose de plusieurs étapes, à savoir une phase nommée "Étude de faisabilité", une autre "Création" et une dernière "Gestion".

La mise sur pied d'un parc d'importance nationale est une initiative qui doit être prise par la population d'une région. Ceci est la première condition. Cette initiative vient bien souvent de plusieurs communes ou d'une association d'aménagement régional (bureaux privés, etc.). La deuxième condition est que la région possède un paysage et une nature d'une valeur extraordinaire, ainsi que des possibilités réelles pour un développement durable et une économie. Ces deux conditions composent la phase de **faisabilité**. Si l'étude de faisabilité est concluante, les initiateurs du projet peuvent se réunir en tant qu'organe provisoire, l'unique condition étant que les communes aient une majorité, bien que la participation de la population doit aussi être garantie. Il s'agit dès lors d'élaborer un plan de management portant sur la création du parc. Ce plan terminé, les responsables peuvent déposer leur demande auprès de la Confédération et ce par le biais de leur canton, pour devenir candidat à la création du parc. Le plan de management et une demande d'aide financière y seront inclus.

Si la Confédération accepte la demande, qui remplirait dans ce cas toutes les conditions à la création d'un parc, alors elle leur attribue le label "Candidat au label de Parc d'importance nationale", de même qu'un soutien financier pour la phase de **création**¹⁴. Durant cette phase qui peut durer entre quatre ans pour les parcs régionaux et six ans pour les parcs nationaux, un plan de gestion doit être entrepris afin d'élaborer une planification. Les structures nécessaires au parc, l'élaboration de la charte, en collaboration avec la population, des groupes d'intérêt et des milieux économiques, de même que des projets relatifs à la nature, au paysage, à l'économie et à l'éducation à l'environnement, vont y être élaborés. Limitée à dix ans¹⁵, la charte est une planification pour la gestion du parc qui définit ses objectifs et les mesures à prendre, notamment « pour encourager la biodiversité, valoriser le paysage, renforcer une économie durable et limiter les atteintes »¹⁶. Elle est composée d'un contrat de parc, du plan de management, ainsi que d'une planification sur quatre ans¹⁷. Le parc déposera ensuite, par l'entremise du canton, sa charte, les statuts de l'organe responsable, la preuve de la garantie territoriale, ainsi qu'une demande d'aide financière auprès de l'OFEV (OParcs, art. 8, al. 1).

Finalement, la phase de **gestion** s'ouvre une fois que l'OFEV a étudié le dossier de candidature et l'a accepté. Une votation populaire doit avoir eu lieu dans chaque commune, afin de recevoir l'approbation des habitants pour leur participation au parc. Le label "Parc d'importance nationale" peut alors être attribué pour dix ans. À la fin de cette période, les habitants doivent à nouveau se prononcer sur la poursuite ou non de leur participation au parc.

¹⁴ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Création d'un parc d'importance nationale. Document consulté le 16 septembre 2011 de <http://www.paerke.ch/fr/schweizerpaerke/was-ist-ein-park/errichtung.php>.

¹⁵ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Panorama des Parcs suisses 2011. 2012, p. 4.

¹⁶ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Des régions modèles. Environnement, 2011, n° 1, p. 7.

¹⁷ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Gestion d'un parc d'importance nationale. Document consulté le 15 septembre 2011 de <http://www.netzwerk-parke.ch/fr/schweizerpaerke/was-ist-ein-park/betrieb.php>.

3.2. La Confédération

Au niveau fédéral, l'OFEV est en charge de la thématique "Parcs d'importance nationale" et plus précisément, la Section Qualité du paysage et services écosystémiques, de la Division Espèces, écosystèmes, paysages. Il existe aussi une Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (ci-après : CFNP)¹⁸. Cette commission extraparlamentaire est composée de 15 experts dans le domaine. Elle a pour tâche de conseiller le Conseil fédéral et le département en charge de la thématique sur des questions générales.

Le rôle de la Confédération dans le cadre de la politique des parcs d'importance nationale est d'encourager les initiatives régionales visant la création et la gestion de parcs par le biais d'aides financières et des labels "Parc" et "Produit". La Confédération est donc en charge de définir les critères d'attribution de ces labels. Mais elle est aussi sollicitée pour son expertise et ses financements via des demandes d'aides financières globales pour la création et la gestion des parcs.

3.2.1. Labels de la Confédération

La Confédération dispose à l'heure actuelle de deux labels. Elle peut tout d'abord attribuer le label "Parc", garantissant « un paysage attrayant, une grande diversité d'espèces et de milieux naturels ainsi qu'un programme séduisant permettant aux habitants et aux visiteurs de les découvrir »¹⁹. Le label est octroyé pour dix ans, dans le cas où la pérennité du parc est assurée à long terme et que le parc est conforme aux exigences²⁰.

Quant au label "Produit", il est attribué sur demande des parcs pour les biens fabriqués sur place et remplissant des critères de qualité précis élaborés par l'OFEV. Il offre aux producteurs un avantage commercial et promeut l'économie régionale dans un contexte durable.

3.2.2. Financement de la Confédération

Pour juger des dossiers de parcs visant à recevoir le label "Parc", l'OFEV se fonde sur des critères de base, que les parcs doivent tous remplir : le périmètre ; la qualité de la nature et du paysage ; les conditions socio-économiques ; l'aménagement du territoire ; la situation du marché et les groupes cibles ; les forces, faiblesses et potentiel ainsi que le positionnement ; la gestion du parc ; la planification ; le budget et le financement²¹. En outre, il existe des critères de prestations. L'évaluation de ces derniers se fait « en fonction de l'étendue et de la qualité de toutes les prestations proposées »²². Pour ce faire, l'OFEV a mis au point un système d'évaluation qui veut que plus un parc offre un panel d'offres étendu, plus les contributions seront importantes (système de points qu'on attribue au parc et qu'on multiplie ensuite par le montant en francs par point). De 2008

¹⁸ CONFÉDÉRATION SUISSE. Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage. Document consulté le 15 septembre 2011 de <http://www.enhk.admin.ch/fr/index.html>.

¹⁹ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Des régions modèles. Environnement, 2011, n° 1, p. 8.

²⁰ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Label "Parc". Document consulté le 5 juillet de <http://www.bafu.admin.ch/paerke/03296/03373/index.html?lang=fr>.

²¹ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Parcs d'importance nationale : fiche technique sur l'évaluation des demandes et le calcul des aides financières globales. H293-0829 [en ligne]. Ittigen, 2008, p. 4. Disponible sur : <http://www.bafu.admin.ch/paerke/04405/index.html?lang=de> (consulté le 16 septembre 2011).

²² OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Parcs d'importance nationale : fiche technique sur l'évaluation des demandes et le calcul des aides financières globales. H293-0829 [en ligne]. Ittigen, 2008, p. 4. Disponible sur : <http://www.bafu.admin.ch/paerke/04405/index.html?lang=de> (consulté le 16 septembre 2011).

à 2011, les aides pluriannuelles se situent entre 300'000 et 1,4 millions de francs²³. Le montant est dans tous les cas négocié entre l'OFEV et le canton²⁴. Si ces deux types de critères (de base et de prestations) sont remplis, l'OFEV conclut avec l'autorité cantonale compétente une convention-programme²⁵ pour proposer des prestations que le parc pourrait offrir. Elle est limitée à une durée maximale de quatre ans.

L'OFEV dispose, à partir de 2012, de 10 millions de francs pour les parcs (contre 7,5 millions de francs en 2010 et 5,5 millions en 2009)²⁶. Ce financement est réglé selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (ci-après : RPT) qui se préoccupe « de la création, la gestion et l'assurance de la qualité des parcs »²⁷.

Précisons encore que les aides financières globales sont attribuées si l'OFEV est la dernière source de financement possible. Le canton et les communes dont le territoire est inclus dans le parc, de même que des tiers doivent participer de manière équitable au financement du parc dans ses phases de création et de gestion²⁸. De plus, l'OFEV est limité par la LPN, laquelle détermine les crédits disponibles²⁹.

3.3. Les cantons

D'une manière générale, le rôle des cantons est d'accompagner les initiatives de parcs sur le chemin de la labellisation. Ils sont, en d'autres termes, les intermédiaires entre les projets de parcs et la Confédération. Plus précisément, les cantons doivent examiner les dossiers de demande de labellisation, en prenant en compte les exigences fédérales en la matière. Si les dossiers sont en règle, alors ils transmettent les demandes avec leurs propositions à l'OFEV³⁰. De plus, les cantons soutiennent la création et la gestion des parcs par le biais d'aides financières. À leur tour, ils peuvent aussi adresser à la Confédération des demandes d'aides financières globales. Ces dernières doivent montrer les efforts déployés par le canton pour soutenir la création (présenter le plan de management et les statuts de l'organe responsable) et la gestion (présenter la charte, les statuts de l'organe responsable et la preuve de la garantie territoriale) de parcs d'importance nationale³¹. En aucun cas, imposent-ils à des communes ou des régions la création d'un parc, mais plutôt

²³ OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Des régions modèles. Environnement, 2011, n° 1, p. 8.

²⁴ CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), art. 4, al. 2.

²⁵ « Les conventions-programmes fixent les objectifs stratégiques à atteindre en commun et régissent la contribution de la Confédération et, en accord avec le Contrôle fédéral des finances, les modalités de la surveillance financière. », Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) (RS 616.1), art. 20a, al. 1.

²⁶ CONFÉDÉRATION SUISSE. Aides financières globales pour les parcs. Document consulté le 21 septembre 2011 de <http://www.bafu.admin.ch/paerke/10459/10467/index.html?lang=fr>.

²⁷ CONFÉDÉRATION SUISSE. Aides financières globales pour les parcs. Document consulté le 21 septembre 2011 de <http://www.bafu.admin.ch/paerke/10459/10467/index.html?lang=fr>.

²⁸ CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), art. 2, al. 2.

²⁹ CONFÉDÉRATION SUISSE. Aides financières globales pour les parcs. Document consulté le 21 septembre 2011 de <http://www.bafu.admin.ch/paerke/10459/10467/index.html?lang=fr>.

³⁰ CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), art. 8, al. 4.

³¹ CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), art. 3, al. 1.

encouragent-ils ces créations. Par la suite, les cantons concluent avec la Confédération des conventions-programmes qui règlent le financement qui leur est attribué. Tandis qu'avec les parcs, les cantons concluent des contrats de prestations qui fixent le cadre de la création et de la gestion du parc. Le service cantonal compétent se charge ensuite du contrôle de la mise en œuvre des prestations convenues.

En ce qui concerne les structures cantonales en matière de parcs, elles ne sont de loin pas semblables. En effet, dans la plupart des cas, la thématique des parcs se trouve dans les services des départements dédiés à l'environnement et les offices responsables de la protection de la nature et du paysage. En revanche, dans le canton de Berne la responsabilité pour les parcs se trouve au sein de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, par exemple. Par ailleurs, il faut savoir que tous les cantons ne se sont pas encore dotés d'un responsable pour les parcs.

Au niveau du cadre légal pour les parcs, les situations sont bien différentes d'un canton à l'autre. Pour exemple, le canton du Valais est un canton précurseur, puisqu'il se dote en 1998 d'une « Loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites »³², alors que le canton de Fribourg s'est doté d'une loi sur la protection de la nature à la fin 2011. Nombre de cantons ont légiféré tardivement en la matière, appliquant jusqu'alors le droit fédéral. L'impulsion provient de la modification de la LPN, suite à laquelle les cantons ont pris conscience qu'ils devaient eux aussi se pourvoir d'une législation en matière de parcs.

3.4. Le Réseau des Parcs suisses

3.4.1. Historique du Réseau³³

Les initiatives pour la création de parcs d'importance nationale se sont surtout développées depuis le début des années 2000. Toutefois, l'impulsion et la mise au jour de ces initiatives n'arrivera qu'au moment de la modification apportée à la LPN en 2007. Cette loi vise en effet à soutenir ces projets de parcs qui se sont jusqu'alors appuyés sur le modèle de pays voisins comme la France ou encore l'Autriche³⁴.

Initialement, des responsables de projets de parcs sont invités à se rencontrer de manière informelle lors d'événements organisés par AGRIDEA ou encore Pro Natura. L'OFEFP (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, aujourd'hui OFEV) les consulte aussi lors de l'élaboration de la législation fédérale en matière de parcs. Le 12 janvier 2005 à Olten, l'idée d'une association regroupant l'ensemble des parcs est émise pour la première fois lors d'une rencontre. Elle pourrait être utile à la Confédération qui aurait un interlocuteur unique pour les parcs et répondrait aux besoins des projets de parc. L'idée va suivre son cours et être encouragée par l'OFEV.

Lors d'une rencontre dans le Parc naturel Pfyn Finges à Salquenen, à la fin de l'année 2005, le projet d'une association pour les parcs est mis sur pied, de même qu'un comité ad hoc. Les projets de parcs écartent à ce moment-là toutes ambitions d'autres organisations, comme celles à but non

³² GRAND CONSEIL DU CANTON DU VALAIS. Loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (RS 451.1), pp. 1-14.

³³ WEISSEN Andreas, OGGIER Peter, VOGELSPERGER Fabien, selon entretiens.

³⁴ CONSEIL FÉDÉRAL. Message du 23 février 2005 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 05.027), p. 2022.

lucratif (par exemple Pro Natura, SAB, SEREC), des bureaux privés et des Hautes Ecoles, qui auraient eux aussi voulu faire partie de l'association pour les parcs, y voyant un nouveau marché et un nouveau canal de financement.

Finalement, une association nommée "Réseau des Parcs suisses" est créée le 23 mai 2007. Ce Réseau se présente sous la forme d'une association faitière de droit privé, représentant les intérêts des parcs naturels suisses et des projets de parcs en Suisse. Ces derniers veulent se positionner au niveau national. Au début, la démarche vient donc de personnes bénévoles à la tête de projets de parcs. Réunies au sein d'un comité, elles seront très vite étouffées par la charge de travail qui comprend de nombreuses consultations de l'OFEV, auxquelles il faut répondre.

L'idée émerge donc de créer un secrétariat permanent. L'OFEV exige une étude de faisabilité et la production d'un plan de management approuvé en 2008. Au mois de février 2009, le secrétariat du Réseau est sur pied avec à sa tête son premier directeur, M. Andreas Weissen. En mai 2010, l'OFEV décide de lui attribuer plus de moyens financiers. De plus, suite à la possibilité laissée au Réseau ainsi qu'aux cantons de faire des propositions de projets, l'OFEV le mandate pour la réalisation de dix projets. Il s'agit du projet de SIG dans les parcs, qui vise à leur offrir un système d'information des données géographiques ; de la coopération avec les entreprises nationales, telles que les CFF, la banque Raiffeisen, Switcher ou encore Coop ; de la gestion du trafic de loisirs ; du management et de l'assurance qualité ; des indicateurs clés ; de la valorisation des espèces et des habitats ; d'un "Best of des itinéraires", qui offre un aperçu des itinéraires VTT et vélo dans les parcs ; d'une banque de données des projets ; de la certification des produits ; du monitoring des médias.

Cette association n'était donc pas prévue dans le programme de la politique des parcs. Elle a été pensée après avoir vu les besoins et les tâches de l'OFEV s'accroître. En effet, l'OParcs précise que l'OFEV est responsable de deux objectifs. Premièrement, l'OFEV est en charge de la collaboration et du transfert de connaissances entre les parcs (art. 28, al. 2). Ensuite, il se doit de promouvoir la marque "Parc" et le label "Produit" (art. 29, al. 4). Ce sont deux objectifs que l'OFEV estimera intéressant de déléguer à cette nouvelle entité.

3.4.2. Buts du Réseau

D'une manière générale, le Réseau a pour tâche de défendre les intérêts de ses membres et de les aider à créer et gérer leurs parcs. Plus précisément, il soutient les organismes responsables de parcs dans l'accomplissement des objectifs des articles 23e et suivants de la LPN.

C'est ainsi que le Réseau :

- « met en réseau les organisations de parcs et leurs équipes opérationnelles, entre eux ainsi qu'avec des partenaires nationaux et internationaux;
- encourage la coopération ainsi que l'échange d'informations et d'expériences en utilisant au mieux les compétences existantes;
- représente et défend les intérêts de ses membres envers la Confédération, par exemple lors de l'élaboration de normes et de directives;
- favorise et coordonne les relations publiques, le marketing et la communication des organisations de parcs au plan national et international;
- encourage et accompagne la recherche au niveau national et international;
- favorise et accompagne la coopération avec les écoles et les institutions de formation;

- informe régulièrement ses membres de ses activités, de la situation dans les parcs et sur les thèmes pertinents d'un point de vue politique;
- peut mettre à la disposition des membres une offre de service à même de faciliter l'élaboration, l'organisation et le management de projets de parcs (questions juridiques, assurances, contrats de travail, bases de données, etc.);
- prend part à des programmes nationaux et internationaux concernant spécifiquement les parcs ou le développement durable;
- soutient la formation continue et la qualification appropriée du personnel des parcs, par exemple pour le management, l'accueil des visiteurs et l'éducation à l'environnement;
- développe et coordonne la recherche de fonds au niveau national et/ou international. »³⁵

3.4.3. Organes du Réseau

Quant aux organes de l'association, ils sont au nombre de quatre : l'assemblée générale, le comité, l'organe de révision et le secrétariat.

L'assemblée générale (ci-après : AG) est convoquée par le comité d'ordinaire une fois par an. Le **comité** regroupe des membres qui occupent un rôle actif dans une organisation responsable d'un parc. Néanmoins, une condition est qu'il doit refléter les trois catégories de parcs au sens de la LPN. Élu pour quatre ans, il est rééligible (12 ans maximum). Il se doit de représenter l'association vis-à-vis de l'extérieur. Ses compétences rassemblent toutes celles qui ne sont pas attribuées à un autre organe. Entre autres, il doit décider de l'organisation du secrétariat et de la conclusion de mandats de prestations. Quant à l'**organe de révision**, il est élu pour deux ans par l'AG et est rééligible. Enfin, le comité décide de la conduite du **secrétariat**, qui devra être plurilingue. Il fixe aussi le cahier des charges et les compétences dans un règlement.

3.4.4. Financement du Réseau

Au niveau financier, c'est sur l'OFEV que le Réseau peut grandement compter par le biais du contrat de prestations³⁶. En 2011, le montant versé au Réseau par l'OFEV s'élevait à 160'000.-³⁷. Dans une moindre mesure, le Réseau reçoit aussi des financements par les cotisations des membres qui s'élèvent à 42'000.-, toujours pour l'année 2011³⁸ (le montant des cotisations est fixé par l'AG). Ensuite, le Réseau peut aussi compter sur les cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Neuchâtel, de Soleure, de Vaud, du Valais et de Zürich (24'000.- pour 2011)³⁹. Finalement, des prestations propres du comité viennent aussi remplir les réserves financières du Réseau. Il faut aussi mentionner des dons et des legs, des financements de projets, des revenus du patrimoine de l'association, d'autres activités de l'association et des subventions publiques. Le Réseau réinvestit ces revenus dans les salaires et les charges salariales, dans les frais de direction, dans les relations publiques, la communication, etc. Un investissement considérable est aussi engendré par les nombreux projets du Réseau.

³⁵ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Statuts de l'Association « Réseau des Parcs suisses » du 23 mai 2007. État : 6 mai 2011, p. 2.

³⁶ « Un contrat de prestation est un instrument de gestion à court et moyen terme qui régit le partenariat entre l'acheteur et le fournisseur de la prestation ». OFEV. Contrats de prestations. Loisirs et détente en forêt : Bases, instruments, exemples. 2008, n° 19, p. 51.

³⁷ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Rapport annuel 2011. 2012, p. 15.

³⁸ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Rapport annuel 2011. 2012, p. 15.

³⁹ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Rapport annuel 2011. 2012, p. 3 et 15.

3.4.5. Membres du Réseau

Les membres se divisent en deux catégories : les membres ordinaires et les membres associés. Le Parc National Suisse peut être membre ordinaire de l'association, de même que les organes de gestion des parcs au sens de la LPN, dès lors qu'une requête a été déposée pour la création d'un parc (les parcs et les candidats). Quant aux membres associés, il s'agit des projets de parcs, des organes de gestion des patrimoines naturels mondiaux reconnus par l'UNESCO, des géoparcs et d'autres activités similaires⁴⁰.

Nous énumérons l'ensemble des parcs naturels qui sont considérés comme des membres ordinaires. Nous comptons à l'heure actuelle 18 parcs naturels de différentes catégories et dans des phases de réalisation différente. Ils couvrent une surface de 610'900 hectares, c'est-à-dire 6'109 kilomètres carrés. En pourcentage, 14,8% de la surface de la Suisse est comprise dans un territoire de parc naturel⁴¹.

Il y a tout d'abord le PNS qui est reconnu par sa propre Loi sur le Parc National. Ensuite, nous avons aussi des "Parcs d'importance nationale", tels que :

- l'UNESCO Biosphère Entlebuch (LU) (Réserve de biosphère depuis 2001, parc régional depuis 2008)
- le Wildnispark Zürich Sihlwald (ZU) (Parc naturel périurbain depuis 2009)
- le Regionaler Naturpark Thal (SO) (depuis 2009)
- la Biosfera Val Müstair (GR) (Réserve de biosphère et parc naturel régional depuis 2010)
- le Jurapark Aargau (AG/SO) (Parc naturel régional depuis 2011)
- le Landschaftspark Binntal (VS) (Parc naturel régional depuis 2011)
- le Parc régional Chasseral (BE/NE) (Parc naturel régional depuis 2011)
- le Regionaler Naturpark Diemtigtal (BE) (Parc naturel régional depuis 2011)
- le Parc Ela (GR) (Parc naturel régional depuis 2011)
- le Regionaler Naturpark Gantrisch (BE/FR) (Parc naturel régional depuis 2011)
- le Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut (FR/VD) (Parc naturel régional depuis 2011)

Finalement, dans la catégorie "Candidat au label de Parc d'importance nationale", nous trouvons :

- le Naturpark Beverin (GR) (Parc naturel régional, en phase de création)
- le Parc naturel régional du Doubs (JU/NE/BE) (Parc naturel régional, en phase de création)
- le Parc naturel régional Jura vaudois (VD) (Parc naturel régional, en phase de création)
- le Naturpark Pfyn-Finges (VS) (Parc naturel régional, en phase de création)
- le Parc Adula (GR/TI) (Parc national, en phase de création)
- le Parco Nazionale del Locarnese (TI) (Parc national, en phase de création)⁴²

⁴⁰ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Statuts de l'Association « Réseau des Parcs suisses » du 23 mai 2007. État : 6 mai 2011, p. 3.

⁴¹ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Faits et chiffres. Document consulté le 8 mars 2012 de <http://www.paerke.ch/fr/schweizerpaerke/portraet-zahlen/zahlen-fakten.php>.

⁴² RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Les parcs suisses se présentent. Document consulté le 8 mars 2012 de http://www.paerke.ch/pdf/alle_sprachen/Broschuere_Schweizer_Paerke.pdf.

3.5. Relations institutionnelles entre la Confédération, les cantons et le Réseau

L'OFEV a mis sur pied une commission tripartite qui permet aux cantons, au Réseau et à l'OFEV lui-même de se rencontrer une fois par an (2 à 3 représentants pour chacune des parties). Il se présente en tant qu'observateur et les cantons et le Réseau sont auditionnés. L'OFEV joue dans ce cas un rôle central, afin d'assurer la transparence et d'éviter des conspirations⁴³. Le but est de discuter des exigences et des directives de l'OFEV qui s'appliquent aux parcs. Ceci est la seule occasion qui permet à ces trois acteurs de se rencontrer. Voyons alors maintenant quelles relations ils entretiennent entre eux.

3.5.1. Relations institutionnelles du Réseau avec la Confédération

D'un point de vue pragmatique, une relation très étroite a tendance à être entretenue avec la Confédération. Il est évident que l'OFEV a davantage à communiquer avec un acteur qui représente tous les parcs, plutôt qu'avec chacun des parcs de manière individuelle. Pour ainsi dire, le Réseau est responsable de la gestion quotidienne de l'ensemble des parcs. Par ailleurs, il communique par le biais de nombreux contacts informels, de rencontres, ou encore par le biais d'un journal mensuel proposant un compte rendu des articles publiés en Suisse (Echo des médias) et sa newsletter.

D'un point de vue légal, un contrat de prestations⁴⁴ a été signé entre la Confédération et le Réseau de 2009 (1er février) à 2011 (31 décembre). De par ce contrat, l'OFEV met en œuvre les bases légales (LPN et OParcs) via des prestations concrètes. Le contrat précise que le Réseau doit fournir un travail consciencieux, d'expert et complet. De manière concrète, il se doit d'encourager les échanges et les transferts de connaissances, de représenter les parcs à l'extérieur, de se charger des relations publiques et du marketing, et d'assurer d'autres prestations, comme par exemple la gestion du groupe national de consultation sur la labellisation des produits (créé en 2010), avec au final, l'atteinte de nombreux objectifs⁴⁵. Dans toutes les publications, la mention "sur mandat de l'OFEV" doit figurer. L'OFEV prévoit à travers ce contrat de donner un montant s'élevant dans l'ensemble à un maximum de 475'000 francs, ce qui inclus tous les frais annexes, les frais de gestion, les prestations sociales, la TVA, etc.⁴⁶

3.5.2. Relations institutionnelles du Réseau avec les cantons

Hormis les collaborations avec l'OFEV et d'autres partenaires tels que Suisse Tourisme (ST), la Fédération suisse du tourisme (FST), le Groupement suisse pour les régions de montagne (ci-après : SAB), ALPARC (Réseau Alpin des Espaces Protégés) et la Fédération EUROPARC, le Réseau collabore aussi avec les administrations cantonales et plus précisément avec les responsables des parcs. Le Réseau les informe régulièrement de ses activités sous forme écrite avant tout, via sa newsletter,

⁴³ WEISSEN Andreas, directeur du Réseau des Parcs Suisses, entretien en date du 14.12.2011.

⁴⁴ CONFÉDÉRATION SUISSE. Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Umwelt BAFU 3003 Bern (Auftraggeber) und Netzwerk Schweizer Pärke (Beauftragte) betreffend Leistungen des Netzwerks Schweizer Pärke 2009 - 2011.

⁴⁵ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Rapport annuel 2010. 2011, p. 18.

⁴⁶ CONFÉDÉRATION SUISSE. Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Umwelt BAFU 3003 Bern (Auftraggeber) und Netzwerk Schweizer Pärke (Beauftragte) betreffend Leistungen des Netzwerks Schweizer Pärke 2009 – 2011, p. 3.

l’Echo des médias, le rapport annuel, ainsi que via d’autres publications⁴⁷ et les convie aussi pour des rencontres Réseau-cantons. En outre, un statut d’invité permanent à la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (ci-après : CDPNP) a été offert au Réseau⁴⁸. Cette dernière a pour but d’assurer la durabilité des valeurs naturelles et paysagères, par le biais d’échanges d’informations, de la coordination et de la collaboration entre ses membres. Elle est l’interlocutrice compétente auprès des autorités, des instances politiques et d’autres intéressés au domaine de la nature et du paysage⁴⁹.

3.5.3. Relations institutionnelles de la Confédération avec les cantons

La relation de l’OFEV avec les cantons est beaucoup plus limitée que celle existante avec le Réseau. Elle est basée sur la LPN, l’OParcs et les conventions-programmes. Leur relation tient donc plus à une procédure officielle qu’à des contacts ayant pour but la gestion au quotidien des parcs naturels. Pour exemple, l’OFEV collabore avec les cantons, notamment, afin de coordonner la recherche dans les parcs lorsqu’elle concerne plusieurs parcs (art. 28, al. 1, OParcs). De plus, il accorde aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programme sous certaines conditions (cf. art. 23k, al. 1, LPN). L’article 3 de l’OParcs et la RPT donne les bases juridiques, procédurales et techniques des conventions-programmes.

⁴⁷ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Procès-verbal de la séance du 27 juin 2011. Rencontre des représentants cantonaux des Parcs suisses. 2011.

⁴⁸ RÉSEAU DES PARCS SUISSES. Rapport annuel 2010. 2011, p. 5 et 6.

⁴⁹ CONFÉRENCE DES DÉLÉGUÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE. Bienvenue. Document consulté le 11 juin 2012 de <http://www.kbni.ch/de/0000.asp>.

4. Revue de la littérature

4.1. Théories des groupes d'intérêt

« Travailler sur les groupes d'intérêt c'est tout à la fois montrer – pour aller très vite – ce que les groupes font de l'État et comment l'État fait les groupes »⁵⁰. Voici une citation d'OFFERLÉ (1998) qui s'insère au mieux dans l'idéologie de notre travail. Aussi, Arthur BENTLEY, l'un des pères des théories sur les groupes d'intérêt, disait « quand les groupes sont expliqués, tout est expliqué »⁵¹, signifiant par là l'importance de ces derniers sur les phénomènes des gouvernements. C'est donc pour toutes ces raisons, que nous développons plus en détails des théories sur les groupes d'intérêt, afin *in fine* de donner des réponses à notre problématique.

Tout au long de ce chapitre et du suivant, en passant en revue la littérature sur les groupes d'intérêt et sur la gouvernance, nous observons indéniablement la relation qu'ils entretiennent avec les organes publics. En effet, les groupes d'intérêt interagissent avant tout et surtout avec les pouvoirs publics. Le rôle clé des groupes d'intérêt avait déjà été mis en lumière par MEYNAUD (1963): ces acteurs constituent « un relais indispensable entre les agents individuels et les dirigeants publics »⁵². Ensuite, ces relations ont pris de l'ampleur au fil des ans. KRIESI (1998) estime même que « [...] les associations d'intérêts et les offices de l'administration fédérale collaborent étroitement les uns avec les autres, d'une manière si étroite même qu'il n'est plus possible de faire une distinction claire et nette entre le positionnement des acteurs issus du système intermédiaire et celui des acteurs étatiques au sein des réseaux »⁵³.

Précisons que pour notre travail, nous avons englobé dans notre revue autant les textes qui utilisaient le terme "association d'intérêt", "association", "corps intermédiaire", que les termes allemand "Verband", "Verein", "Vereinigung", "Interessengruppe", "Interessenverband"⁵⁴ et anglais "interest group". De même, nous avons aussi pris en compte des terminologies plus anciennes sur les théories des groupes d'intérêt. Nous avons ainsi englobé les écrits sur "l'administration para-étatique" (GERMANN, 1987), qui entend expliquer le phénomène par un « enchevêtrement d'organismes publics et privés et la concertation entre acteurs publics et privés pour l'accomplissement de tâches publiques »⁵⁵.

4.1.1. Qu'est-ce qu'un groupe d'intérêt ?

Afin de différencier un groupe d'intérêt d'un autre groupement, COURTY (2006) a mis au point quatre critères devant être respecté pour attribuer la nomination de "groupe d'intérêt" à une

⁵⁰ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 42.

⁵¹ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt français : Transformation des rôles et des enjeux politiques. Revue française de science politique, 2006, vol. 56, n° 2, p. 197.

⁵² MEYNAUD Jean. Les organisations professionnelles en Suisse. Lausanne : Payot, 1963, p. 326.

⁵³ MACH André. Associations d'intérêts. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. Manuel de la politique suisse. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, p. 322.

⁵⁴ MACH André. Associations d'intérêts. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. Manuel de la politique suisse. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, p. 327.

⁵⁵ GERMANN Raimund E. L'amalgame public-privé : l'administration para-étatique en Suisse, Cahiers de l'IDHEAP, 1987, n° 29, p. 3.

institution⁵⁶. Il faut tout d'abord avoir à faire à une organisation formalisée, qui se distingue par exemple d'un cortège ou d'une manifestation, lesquels ont trait aux théories de la mobilisation. Deuxième critère, il doit s'agir d'une organisation non-gouvernementale qui se différencie (troisième critère) des partis politiques, dans le sens où elle ne doit pas directement présenter des candidats aux élections. Finalement, l'organisation doit travailler avec les agents politiques. Si tous ces critères sont remplis, nous avons effectivement à faire à un groupe d'intérêt. De par notre chapitre 3, nous pouvons déjà estimer que le Réseau répond en tous points à ces critères et qu'il s'agit donc bel et bien d'un groupe d'intérêt au sens de COURTY (2006).

Dans l'ouvrage de KRIESI (1998), « Le système politique suisse », la notion de "groupe d'intérêt" est définie comme un corps intermédiaire entre les membres dont il représente les intérêts et l'État avec lequel il interagit pour défendre ces mêmes intérêts⁵⁷. À travers cette définition, il y a la fois la logique des membres et celle de l'influence qui ressortent.

Quant à OFFERLÉ (1998), il note que « les groupes ne mettent pas seulement en forme et en scène des visions du monde et des revendications mais délivrent à leurs adhérents ou à leurs représentés, sans passer par le circuit long de la politique, des prestations concrètes et dotées de réalité »⁵⁸. Les groupes d'intérêt sont donc vus, dans ce cas, comme des entrepreneurs qui « fournissent dans des proportions variables et de façon plus ou moins permanente des biens internes à leurs employés ou à leurs adhérents, des biens externes à leurs acheteurs ou bénéficiaires et des biens politiques »⁵⁹.

Les auteurs GROSSMAN et SAURUGGER (2006) estime quant à eux que les groupes d'intérêt sont « des acteurs contribuant potentiellement à l'information d'acteurs politico-administratifs, d'une part, mais également comme des arènes de délibération dans lesquelles les membres peuvent échanger leurs opinions de manière raisonnée »⁶⁰. Dans cette définition, la source d'information que peut constituer un groupe d'intérêt pour des acteurs politico-administratifs, ainsi que la possibilité de débattre en leur sein sont relevées.

Selon les dires de MACH (2006), les "associations d'intérêts", comme il les appelle, « d'un côté, soutiennent dans une certaine mesure l'accroissement des compétences de l'État, de l'autre, elles s'approprient certaines tâches d'intérêt public »⁶¹. Cette dernière définition nous paraît importante d'être citée puisqu'elle reflète, du moins dans sa deuxième partie, ce que nous avons déjà mentionné dans notre problématique, à savoir le fait que des tâches publics étaient déléguées au secteur privé.

De par ces quatre définitions, nous espérons avoir donné un bon aperçu des aspects d'un groupe d'intérêt. Il nous paraît important d'énoncer des points de vue différents, afin de cerner au mieux ce qu'est un groupe d'intérêt.

⁵⁶ COURTY Guillaume. Les groupes d'intérêt. Paris : La Découverte, 2006, p. 3-4.

⁵⁷ KRIESI Hanspeter. Le système politique suisse. 2^e Ed. Paris : Economica, 1998, p. 246.

⁵⁸ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 24.

⁵⁹ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 25.

⁶⁰ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? . Revue française de science politique, 2006, vol. 56, n° 2, p. 309.

⁶¹ MACH André. Associations d'intérêts. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. Manuel de la politique suisse. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, p. 309.

4.1.2. Création d'un groupe d'intérêt

Généralement, l'un des buts premiers de la création d'un groupe est de défendre des prestations matérielles et non pas de défendre des intérêts face aux autorités politiques, selon OFFERLÉ (1998)⁶². GROSSMAN et SAURUGGER (2006) estime eux aussi que les groupes d'intérêt vont chercher avant tout des avantages économiques (en dehors des mécanismes de marché), tels que des subventions, des protections ou des exclusions, dans le but d'améliorer les conditions économiques de leurs causes⁶³. Le but est d'atteindre les pouvoirs publics, afin de les influencer à l'aide de différents répertoires d'action (grèves, manifestations ou proposition, expertise à la consultation organisée), et d'être consulté pour les décisions prises par l'État. En faisant pression de la sorte, il vise à devenir des acteurs reconnus des pouvoirs publics. De plus, cet accès peut aussi leur offrir un label officiel qui leur donne droit à de multiples avantages, sans qu'ils n'aient à faire preuve de leur existence (sièges réservés dans des conseils, des commissions, subventions versées pour le fonctionnement du groupe, etc.)⁶⁴.

N'en reste pas moins que savoir pourquoi un groupe s'est créé, est une condition primordiale pour comprendre ce qu'il est aujourd'hui. OFFERLÉ (1998) nous appuie sur ce point, en affirmant que seule la reconstitution du passé historique d'un groupe nous permet de comprendre son émergence, de même que ce qui a pu le motiver à se réunir et « s'y investir pour penser, accepter, modifier leur rapport au monde social »⁶⁵. Selon lui, le processus qui fait d'un intérêt un groupe est naturel et automatique. Plus précisément, il relève de « mécanismes sociaux très disparates et très complexes par lesquels les "intéressés" sont rassemblés et "intéressés" à leurs intérêts. »⁶⁶. Néanmoins, la construction d'un groupe d'intérêt ne se fait pas par la seule réunion de personnes. Des transactions sociales multiples qui réunissent des acteurs fort dissemblables doivent se créer⁶⁷. Un groupe d'intérêt résulte alors d'un enchevêtrement d'initiatives et d'entreprises. Quant à l'impulsion pour la création de ces entités, elle provient de ses membres. Au final, un groupe d'intérêt va tenter de s'attribuer le monopole d'un ensemble social ou d'un problème.

Différents types de groupes d'intérêt sont à l'œuvre, les groupes de type "sociaux" ou "économiques" étant les précurseurs (défenseur des banques, des travailleurs, etc.). Un constat que nous explique COURTY (2006), citant D. TRUMAN, qui « considère que la formation des groupes par vagues successives s'explique par l'accélération de la différenciation de nos sociétés (à nouveau métier et nouvelle activité, nouveaux groupes) »⁶⁸. Nous considérons le Réseau comme un groupe d'intérêt socio-économique. Il cherche à promouvoir le bien-être de la société, par le biais de l'économie.

Selon les thèses de COURTY (2006)⁶⁹, l'une des raisons pour laquelle un groupe se forme est « parce que (ou quand) les partis n'expriment pas (ou plus) certains intérêts. »⁷⁰. Les partis

⁶² OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 49.

⁶³ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation. Paris : A. Colin, 2006, p. 107.

⁶⁴ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 73.

⁶⁵ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 55.

⁶⁶ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 45.

⁶⁷ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 57.

⁶⁸ COURTY Guillaume. Les groupes d'intérêt. Paris : La Découverte, 2006, p. 43.

⁶⁹ COURTY Guillaume. Les groupes d'intérêt. Paris : La Découverte, 2006, p. 40.

⁷⁰ COURTY Guillaume. Les groupes d'intérêt. Paris : La Découverte, 2006, p. 40.

politiques, trop concentrés sur les conquêtes électorales, en auraient oublié leur rôle de représentant de la société. Cette hypothèse est déclinée en trois variantes. La première insiste sur les territoires laissés libres par certains partis, que les groupes investissent pour combler la non-prise en compte de certains intérêts de la société. Une autre variante estime que les partis sont incapables de percevoir un problème et de l'exprimer par la suite pour des raisons de déficiences cognitives. Un groupe d'intérêt spécifié dans la question a alors le champ libre pour s'exprimer et traduire au mieux la volonté de la société. Enfin, le déclin des partis (abstentionnisme, faible politisation, diminution des partisans) offrirait aux représentants d'intérêt la possibilité de s'imposer. Il conclut par dire que les groupes d'intérêt sont les enfants des partis.

Une autre raison nous est offerte par OFFERLÉ (1998) qui reprend la thèse de D. TRUMAN. Cette dernière prétend que la rapidité des changements dans les domaines technico-économiques engendre des frustrations face à des espoirs déçus, et entraîne une augmentation du nombre d'associations. Autrement dit, « des sociétés simples n'ont pas d'associations (dans le sens technique du terme); à mesure qu'elles gagnent en complexité, c'est-à-dire à mesure que les groupes institutionnalisés plus hautement différenciés se multiplient, les sociétés comptent un nombre croissant d'associations »⁷¹. La création d'associations serait donc à voir dans des frustrations, des mécontentements, de même que dans l'évolution des techniques.

Sur cette lancée, référons-nous à COURTY (2006) qui fait deux constats. Depuis la fin des années 60, les réseaux hyperspécialisés se constituent sur des questions politiques et le nombre des acteurs voulant jouer un rôle sur la scène politique est en augmentation. D'une certaine manière, il s'agit d'un phénomène logique. Plus le nombre d'acteurs augmentent, plus ils doivent se spécialiser pour se faire connaître et survivre parmi la masse des autres acteurs. OFFERLÉ (1998) exprime la même idée en ces termes : « Plus l'intérêt est complexe (par les agrégations successives qui sont au principe de sa construction) plus les intéressés potentiels sont nombreux, plus il sera nécessaire de prévoir ou plutôt de préserver les traces d'une diversité interne produite par des processus sociaux très divers : un métier à protéger, une profession, [...] une faune particulière, un type d'agriculture... »⁷².

GROSSMAN et SAURUGGER (2006)⁷³, nous offre une autre dernière explication à l'émergence de groupes d'intérêt. Le nombre de centres de décision s'est accru ce qui a entraîné une dispersion de l'autorité de l'État à travers ces derniers. De plus, tout comme COURTY, ils font également constat d'un désintérêt pour la chose publique de la part des électeurs. Cette augmentation des centres de décision et le détournement des électeurs permettraient alors aux groupes d'intérêt d'augmenter leur point d'accès dans les processus décisionnels.

4.1.3. Néo-corporatisme

En 1983, Frank L. WILSON établit une typologie des groupes⁷⁴. Il classe les activités des groupes d'intérêt en fonction de trois catégories : le modèle pluraliste, le modèle protestataire et enfin, celui qui nous intéresse le plus, car plus proche des activités du groupe d'intérêt que nous

⁷¹ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 47.

⁷² OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 70.

⁷³ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? . Revue française de science politique, 2006, vol. 56, n° 2, p. 301.

⁷⁴ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 37.

études, le modèle néo-corporatiste. Auparavant nommé "corporatisme", un modèle très développée dans notre pays, il relatait déjà cette coopération qui a depuis toujours eu cours entre l'État et les organisations privées. Dans ce modèle néo-corporatiste, les contacts institutionnels, de même que la tâche de mise en œuvre des mesures, sont très fréquents et efficaces. Au contraire, le lobbying parlementaire et les campagnes visant à sensibiliser l'opinion publique ne sont que peu usés. Le recours à des mouvements d'actions contestataires et à des refus de soumission à des décisions sont exceptionnels. Ce concept entend caractériser les interactions entre l'État et les intérêts organisés de la société. Néanmoins, MACH (2006) nous fait noter que certaines caractéristiques du néo-corporatisme ne correspondent pas à la situation suisse. Il s'agit du caractère sectoriel des arrangements (santé, agriculture, assurance-chômage, etc.), de la faiblesse des syndicats, de la démocratie directe qui peut s'exprimer à tout moment et de la décentralisation de la politique des revenus (en Autriche et Suède, coordination des politiques budgétaires, monétaire et des revenus)⁷⁵.

Selon HASSENTEUFEL, la volonté de cette idéologie est d'échanger avec l'État sur « le consensus social ou l'ordre social »⁷⁶. Ce que cherche avant tout le groupe d'intérêt auprès de l'État, c'est une légitimité politique, qu'il obtient par la force de sa représentativité. Du fait de cette reconnaissance étatique, les membres vont lui accorder leur légitimité. Il satisfait leurs revendications et leur obtient des biens supplémentaires. En contrepartie, un accord intrinsèque tend à éviter toutes contestations ou conflits quant à la politique publique. Le groupe d'intérêt offre donc un soutien politique et un consensus. Inversement, le gain pour l'État, gain acquis par l'attribution d'une position privilégiée au groupe d'intérêt et de ressources matérielles (financières), est de pouvoir accéder à des connaissances expertes sur un domaine, de rendre l'acceptation d'une politique plus aisée (sans contestation), les membres étant déjà informé et préparé à un changement, et finalement, de s'assurer un soutien quant à la mise en œuvre des décisions et des objectifs d'une politique publique⁷⁷.

Les relations entre le groupe d'intérêt et l'État offrent donc trois avantages que nous résumons. Tout d'abord, une légitimation du groupe d'intérêt par l'État et de la politique publique par le groupe d'intérêt sont acquises. Le second avantage relève de la confiance entre l'État qui satisfait des revendications et le groupe d'intérêt qui garantit l'acceptation de la politique et une absence de contestation. Enfin, ces relations qui deviennent alors prévisibles, assurent un consensus.

Cette relation d'échange est assurée tant que les deux partenaires sont capables de garantir les termes de l'échange. Si ce ne devait plus être le cas, alors il y aurait une détérioration des relations. En ce qui concerne l'État, une des raisons peut être la diminution de ses budgets qui impactent négativement sur les ressources matérielles attribuées aux groupes d'intérêt (contexte économique). L'auteur cite également l'eupéanisation et/ou la transnationalisation des politiques publiques qui réduit l'autonomie de l'État. En ce qui concerne les groupes d'intérêt, les divergences peuvent surgir de la difficulté à assurer l'absence de contestation et la légitimation de la politique publique. Lorsque de telles dissensions surgissent, il devient de plus en plus difficile pour le groupe

⁷⁵ MACH André. Associations d'intérêts. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. Manuel de la politique suisse. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, p. 318.

⁷⁶ HASSENTEUFEL Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Paris : A. Colin, 2009, p. 187.

⁷⁷ HASSENTEUFEL Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Paris : A. Colin, 2009, p. 188.

d'intérêt de soutenir des politiques publiques qui toucheraient ses membres. Une remise en cause de la représentativité et de la légitimité de l'organisation par ces derniers n'est pas à exclure.

4.1.4. Représentativité des groupes d'intérêt

"Représenter" est la tâche primaire des groupes d'intérêt. Afin d'en comprendre sa signification et ses enjeux, OFFERLÉ (1998) nous offre une définition : "représenter" « c'est exprimer (à tous les sens du terme) c'est aussi traduire, faire silence, déposséder, signifier une absence et agir une présence. »⁷⁸. Pour COURTY (2006), c'est faire parler ceux qui ne sont pas là et mettre en forme des arguments afin de les diffuser dans le débat public⁷⁹.

Les groupes d'intérêt se doivent donc de défendre les intérêts de leurs représentés, leur base de référence. Comme la comparaison d'OFFERLÉ (1998) le signifie, ils seraient des « "entrepreneurs" spécialisés en représentation »⁸⁰. Ils sont chargés d'exprimer les pensées du groupe, après avoir dessiné une représentation du monde et d'eux-mêmes dans ce dernier. Cependant, OFFERLÉ (1998) précise que « ce n'est pas seulement le groupe qui fait le représentant ni non plus le représentant qui fait le groupe. C'est le groupe représenté qui tolère, accepte ou consent à la représentation que le représentant donne de lui et qu'il apprend à intérioriser »⁸¹. Aussi les représentants ne font que retraduire les sentiments des représentés. Ils prétendent en effet suffisamment les connaître pour pouvoir les porter sur le devant de la scène.

Il s'agit là d'un travail de chaque instant comme le précise OFFERLÉ (1998), qui affirme que le groupe doit assurer une représentation active afin de prouver sa bonne représentativité par ses porte-paroles. Il doit sans cesse justifier son existence et son importance quant à son organisation et à l'intérêt même qu'il défend. D'ailleurs, des risques à une mauvaise représentation existent selon OFFERLÉ (1998). Il prétend premièrement que les groupes d'intérêt peuvent devenir automatiquement des partenaires de fractions étatiques. Une remise en cause de leur représentativité devient alors laborieuse, tant une routine de travail s'installe entre les deux entités. Cette dérive est expliquée par le fait qu'« aucun appareil administratif [...] ne peut fonctionner sans le secours des administrés, qu'il s'agisse d'individus notables ou de représentants de groupes d'intérêt organisés »⁸². Un autre risque est que la professionnalisation du groupe entraîne un éloignement de sa base et pose donc des questions de type de la démocratie associative. Un ultime obstacle à une bonne représentation pourrait être celle d'une montée en généralité qui est inévitable lorsqu'un groupe doit être représenté. En effet, un ensemble de cas individuels qu'on regroupe au sein d'une unique entité peut aisément se transformer en un objet collectif⁸³.

Enfin, si des divergences ou des rivalités venaient à naître entre les membres au niveau cantonal et l'association faitière au niveau fédéral, en raison par exemple d'une mauvaise représentation, MEYNAUD (1963) nous met en garde face au risque que les cantons présentent, eux qui auraient le pouvoir de s'immiscer dans les affaires⁸⁴.

⁷⁸ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 78.

⁷⁹ COURTY Guillaume. Les groupes d'intérêt. Paris : La Découverte, 2006, p. 65.

⁸⁰ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 81.

⁸¹ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 82.

⁸² OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 137.

⁸³ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 81.

⁸⁴ MEYNAUD Jean. Les organisations professionnelles en Suisse. Lausanne : Payot, 1963, p. 325.

4.1.5. Répertoire d'action des groupes d'intérêt

L'action collective d'un groupe d'intérêt vise à rappeler ou affirmer son existence, à toucher des publics plus ou moins élargis en fonction du but recherché, à mobiliser un plus ou moins grand nombre d'alliés et à neutraliser les potentiels adversaires. Le but est de mobiliser autant les acteurs pertinents de l'administration, du champ politique, les experts ou encore l'opinion publique, entendue par-là les médias, les penseurs, les intellectuels, que les adhérents du groupe et les alliés potentiels. Toutefois, selon OFFERLÉ (1998)⁸⁵, les groupes d'intérêt vont agir différemment en fonction du nombre et du type de concurrents, des valeurs et des intérêts jugés défendables ou légitimes, et de la politique gouvernementale.

Concrètement, diverses ressources, à savoir financières, sociales et sociétales, sont à la base des répertoires d'action des groupes d'intérêt. Celles qui nous intéressent néanmoins le plus dans ce travail sont les ressources sociales, à travers lesquelles nous considérerons l'aspect du degré d'institutionnalisation du groupe dans l'appareil politico-administratif et les contacts entretenus entre les acteurs politico-administratifs et les groupes. Une fois les groupes d'intérêt intégrés dans le processus décisionnel auprès des autorités politiques, GROSSMAN et SAURUGGER (2006) prétendent qu'ils peuvent adopter deux stratégies différentes : l'une dite "interne" et l'autre "externe"⁸⁶. Nous les détaillons ci-dessous.

Pour débiter, la stratégie "interne" veut que le groupe instaure une relation d'échange avec les autorités et d'intégration au processus décisionnel. Elle a pour but de s'adresser directement aux décideurs par l'entretien de relations stables et de confiance. Devenir l'interlocuteur privilégié et incontournable des décideurs, étant les experts dans un domaine, est une des sources de réussite. L'**expertise** est l'un des répertoires d'action central de cette stratégie à qui sait l'utiliser au mieux. Les autorités vont chercher des réponses afin de solutionner les problèmes auxquels ils font face auprès des groupes d'intérêt. Les administrations souffrant de plus en plus de finances faibles, ont au moins la possibilité de recourir à l'expertise de groupements privés. Il ne faut pas omettre de dire que, du côté des groupes d'intérêt, il s'agit bien d'un argument de poids face aux autorités ou d'une source de pouvoir. Un exemple est l'organisation de colloques, entendu par OFFERLÉ (1998) comme « une forme de mobilisation scientifique, qui appartient désormais au répertoire partagé des décideurs qui oscille entre la recherche et l'expression de savoir-faire sociaux »⁸⁷. Il mentionne en plus des journées d'information, des rencontres, des assises, des tables rondes, des séminaires, des conférences, des assemblées, etc.⁸⁸ Les seconds répertoires d'action sont la **négociation** ou la **consultation**, répertoires reposant sur la représentativité du groupe d'intérêt dont l'argument est l'usage du nombre (de par le nombre de ses adhérents et le potentiel de la population qui y est représenté). Plus précisément, la négociation relève plus d'un processus institutionnalisé et officiel, alors que la consultation se fait hors des voies habituelles, et davantage par la saisie de l'opportunité. Par le biais de ces deux répertoires d'action, les acteurs peuvent être inclus au processus de décision et avoir un lieu pour défendre leurs idées. En d'autres termes, la proximité avec le pouvoir leur permet de donner leur avis sur des processus législatifs en cours, ou encore de donner l'alerte d'une certaine

⁸⁵ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 108-109.

⁸⁶ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation. Paris : A. Colin, 2006, p. 17 et suivantes et 82 et suivantes.

⁸⁷ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 124.

⁸⁸ OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, p. 124.

problématique dans leur domaine. Les décideurs ont en effet besoin de recevoir des signaux de l'opinion publique, qui peuvent être transmis à travers la consultation d'un groupe d'intérêts. L'avantage pour les pouvoirs publics est de pouvoir anticiper le degré d'acceptation d'une mesure ou d'une politique publique par exemple. Il s'agit de prévoir les conséquences et de pouvoir modifier les décisions en fonction du regard que les experts du domaine jettent dessus. La collaboration avec les groupes d'intérêt est donc une ressource non négligeable pour les pouvoirs publics. De plus, les groupes d'intérêt informés d'une décision peuvent déjà prévenir leurs adhérents ou le public, afin d'augmenter le potentiel d'acceptation parmi ces derniers.

L'autre stratégie, dite "externe", que peuvent entreprendre les groupes d'intérêt, entend amorcer des rapports de force et de contrainte par le biais de la **protestation**, de la **juridicisation** ou de la **politisation**. Cette stratégie est surtout utilisée pour les groupes avec un faible pouvoir, qui se voient fermer l'accès aux hautes sphères de la politique. Dans ce cas, ils ne cherchent pas à établir un lien de confiance, mais bien plus une relation non coopérative, notamment en mobilisant des citoyens à l'extérieur des sphères politiques pour faire pression sur des acteurs à l'intérieur.

Dans tous les cas, le but de notre travail est de chercher des moyens permettant que la bonne coopération entre une association privée et des organes publics soit garantie. Il est donc en rien utile de s'attarder sur cette seconde stratégie.

4.2. Théorie de la gouvernance

Afin de comprendre comment les relations entre le Réseau et les organes publics, que sont la Confédération et les cantons, se structurent, nous nous appuyons sur la théorie de la gouvernance. Ce choix s'explique par les outils que la gouvernance propose, afin de mener une bonne conduite des relations entre les gouvernements et les acteurs externes, tels que des groupes d'intérêt.

La gouvernance est de nos jours un terme utilisé à toutes les sauces (gouvernance du sport, gouvernance de l'emploi, gouvernance d'Internet, etc.). De même, dans les recherches scientifiques, la gouvernance est utilisée pour des questions de recherche assez différentes les unes des autres. Il n'y a donc pas une définition unifiée, ni un objectif ou un usage spécifique de cette notion, mais bel et bien plusieurs usages dans des domaines très divers. Nous avons donc sélectionné les écrits sur la gouvernance.

Afin de cadrer notre sélection, nous nous sommes aidés des propos de LERESCHE (2001) qui distinguent deux aspects de la gouvernance : normatif et analytique. Pour le premier, la notion est utilisée comme une norme ou un instrument d'action publique. Quant au second cas, il est vu comme un outil d'analyse de nouvelles constellations d'acteurs et de l'influence sur les politiques publiques. Ses caractéristiques en sont les suivantes : « une autolimitation de l'intervention publique ; un mode d'autorité plus coopératif que hiérarchique ; le déplacement des barrières entre acteurs publics et privés ; des réseaux d'acteurs plus souples avec une territorialisation variable de leur action (jeu sur les échelles) ; le développement de partenariats multiples (intergouvernementaux, privé-public) »⁸⁹. Nous utilisons cet aspect plus analytique pour notre travail, car il correspond mieux à sa visée.

⁸⁹ LERESCHE Jean-Philippe. Gouvernance locale, coopération et légitimité : Le cas suisse dans une perspective comparée. Paris : Pédone, 2001, p. 40.

4.2.1. Qu'est-ce la gouvernance ?

Sous la notion de gouvernance, LERESCHE (2001) veut faire entendre la « multitude d'acteurs à la fois publics et privés, pris dans des réseaux de coopération/négociation peu hiérarchiques et multipolaires, qui supposent des arrangements informels »⁹⁰. À travers cette définition, l'auteur insiste sur cette multitude d'acteurs, autant privés que publics, qui agissent ensemble de manière informelle.

Quant à LE GALÈS, il parle d' « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité »⁹¹. Dans ce cas, l'auteur ajoute un aspect non mentionné par LERESCHE qui est celui de l'action visant des objectifs communs.

PIERRE ET PETERS (2005) complètent la définition de LE GALÈS, puisqu'ils expliquent que pour arriver à la définition d'objectifs, il faut un consensus ou une majorité, et le concours des institutions légitimées et perçues en tant que médiatrices : « Governance therefore refers to some mechanism or process through which a consensus, or at a minimum, a majority decision on social priorities and objectives can emerge. Such a process must logically include a mediating role exercised by institutions that are perceived as legitimate »⁹².

4.2.2. Gouvernance systémique

LERESCHE (2001) explique qu'il existe différents courants de la gouvernance : économique, juridique, des relations internationales, systémique, locale et urbaine, fonctionnelle ou stratégique. Nous allons pour notre travail uniquement nous intéresser à l'approche dite "système". Selon cette approche, l'État doit s'assurer le soutien d'organisations toujours plus spécialisées, autonomes et auto-organisées pour pouvoir mettre en œuvre les politiques publiques. Ce fait est expliqué par un contexte social toujours plus complexe, à cause notamment de sa fragmentation et des interdépendances croissantes. L'État a de la peine à répondre aux demandes sociales nombreuses et contradictoires. Il fait dès lors face à un problème d'implémentation des politiques publiques qui se révèlent souvent inefficaces ou impuissantes. De plus, le nombre de secteurs de la société a pris l'ascenseur. Ainsi, on constate une spécialisation de plus en plus pointue dans le domaine concerné, afin de tirer son épingle du jeu. Les secteurs sont donc devenus de plus en plus « autonomes et complexes, donc plus performants et plus difficilement gouvernables par l'État »⁹³. Elles ont acquis plus de pouvoir et se laissent aujourd'hui moins facilement soumettre à celui de l'État. La solution est alors qu'un ensemble d'acteurs se concertent et mettent en œuvre les politiques publiques, au vu de l'incapacité d'un acteur unique de faire face seul à la situation. Il n'y a alors plus qu'une seule

⁹⁰ LERESCHE Jean-Philippe. Gouvernance locale, coopération et légitimité : Le cas suisse dans une perspective comparée. Paris : Pédone, 2001, p. 38.

⁹¹ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation. Paris : A. Colin, 2006, p. 9.

⁹² PIERRE John, PETERS B. Guy. Governing complex societies : trajectories and scenarios. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2005, p. 3.

⁹³ LERESCHE Jean-Philippe. Gouvernance locale, coopération et légitimité : Le cas suisse dans une perspective comparée. Paris : Pédone, 2001, p. 39.

autorité souveraine mais plusieurs acteurs venus de différentes arènes de politique. Une interdépendance croissante entre les acteurs socio-économico-politiques, les frontières entre privé, public et le tiers secteur qui s'effacent et de nouvelles formes d'action, d'intervention et de contrôle sont alors à constater, selon LERESCHE (2001). Relevons que ces propos convergent vers ceux que nous avons émis dans les théories sur les groupes d'intérêt.

La gouvernance est donc, selon BEVIR (2009) et les théoriciens de la gouvernance systémique, d'autant plus efficace si différentes catégories d'acteurs (autant étatiques que des organismes privés ou des associations de la société civile) ou autrement dit, différentes strates de réseaux d'acteurs, s'associent entre eux et diversifient les modes de participation, au lieu d'une organisation hiérarchisée⁹⁴. Pour une efficacité des institutions politiques, une implication des « parties prenantes (stakeholders) dans le processus décisionnel, afin de garantir un consensus au sein de la société sur les valeurs, les politiques et la légitimité des institutions elles-mêmes »⁹⁵, est indispensable. Les élites construisent ainsi un consensus et créent un dialogue autour de leurs politiques, en n'impliquant plus uniquement des professionnels de la politique et de la fonction publique, mais surtout ceux à qui s'adressent les politiques. Le consensus se crée par de nombreuses consultations qui incitent à la voie du consentement. De la sorte, ils s'assurent la légitimité de leurs politiques publiques⁹⁶.

L'ensemble de ces transformations ont entraîné un assouplissement, une flexibilisation et une action publique plus pragmatique, pouvant s'adapter aux volontés des diverses entités et devant faire davantage face à des problèmes complexes. Néanmoins, il faut relativiser nos propos, car l'instance ultime qui prend les décisions, fixe les règles entre les partenaires et arbitrent les conflits reste l'État et les collectivités publiques. Il est simplement davantage perçu comme un partenaire des acteurs de la société, que comme une autorité supérieure.

En bref, la gouvernance est donc synonyme aujourd'hui de solution à une crise générale de gouvernabilité (LERESCHE, 2001). À ce propos, PIERRE et PETERS (2005) s'aventurent à parler d' "ungovernability" ⁹⁷, insistant sur le manque de cohérence et de coordination dans les actions de l'État. La gouvernance permet de coordonner les instances autant publiques que privées. Elle offre en effet une solution, sans créer de standards, ni de solutions mécaniques. Au contraire, elle s'efforce de donner des réponses argumentées et négociées entre les acteurs, afin que chacun respecte les engagements pris envers les autres.

Précisons que nous avons jusqu'à présent plus insisté sur les relations horizontales (entre l'État et les acteurs externes) qui étaient à l'œuvre dans la gouvernance, mais les relations verticales (entre différents niveaux de gouvernement) sont tout autant importantes. Elles contribuent également au succès de la gouvernance. Néanmoins, ces interactions se sont aussi complexifiées au cours du temps. Un des critères importants pour assurer le succès de la gouvernance verticale est

⁹⁴ BEVIR Mark. La gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale. E-rea [en ligne]. 2009, vol. 7.1, p. 5. Disponible sur : <http://erea.revues.org/959> (consulté le 7 février 2012).

⁹⁵ BEVIR Mark. La gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale. E-rea [en ligne]. 2009, vol. 7.1, p. 6. Disponible sur : <http://erea.revues.org/959> (consulté le 7 février 2012).

⁹⁶ BEVIR Mark. La gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale. E-rea [en ligne]. 2009, vol. 7.1, p. 6. Disponible sur : <http://erea.revues.org/959> (consulté le 7 février 2012).

⁹⁷ PIERRE John, PETERS B. Guy. Governing complex societies : trajectories and scenarios. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2005, p. 123.

alors la cohérence entre les activités des gouvernements. Pour ce faire, la gouvernance doit développer des moyens institutionnels et procéduraux afin de réduire les contradictions ou créer des compatibilités⁹⁸.

4.2.3. Rôle de l'État

Attardons-nous alors plus en détail sur le rôle de l'État, ainsi que ses modes de régulation politique, qui se sont eux aussi transformés. Pour ce chapitre, nous nous référons également à des auteurs des théories des groupes d'intérêt, tant ces deux théories se recoupent.

À l'heure actuelle, nous avons en effet plus à faire à un État régulateur (GROSSMAN et SAURUGGER, 2006) qui se devrait de « structure[r] les lieux dans lesquels les débats et les négociations avec les groupes d'intérêt se déroulent »⁹⁹. MACH (2006) parle quant à lui d'un État "médiateur" entre les différents acteurs¹⁰⁰. PIERRE et PETERS (2005) relatent ce changement en affirmant que l'État est impliqué dans une structure non-hiérarchique et entouré de nombreux nouveaux acteurs, et qu'il doit d'autant plus négocier que diriger et contrôler¹⁰¹. L'État se doit en d'autres termes de mobiliser, d'organiser et de rendre disponible des ressources pour l'ensemble des domaines politiques¹⁰². Auparavant, il pouvait se contenter de fixer les règles.

De plus, selon les propos d'HASSENTEUFEL (2009), l'État « intervient plus indirectement que directement, [...] fait faire plus qu'il ne fait lui-même, [...] agit donc plus en interaction avec des acteurs non-étatique qu'il n'agit par lui-même »¹⁰³. L'auteur voit dans cette évolution le renforcement du rôle d'expert que jouent les instances pivotant autour de l'État, à qui il délègue de manière croissante des tâches. Une technisation des enjeux des politiques publiques, ainsi qu'une remise en question des principes démocratiques seraient alors des changements visibles¹⁰⁴.

En bref, dans la théorie de la gouvernance, l'État ne s'évade pas de ses fonctions, mais plutôt agit de manière plus conséquente en interaction avec d'autres acteurs se profilant sur les politiques publiques.

4.2.4. Avantages, inconvénients et réussites des relations partenariales

Comme déjà dit auparavant, les relations entre les acteurs autant privés que publics se sont transformées et ont conduit à des relations de type "partenariales". Il nous paraît dès lors important d'observer ce que ces relations, encouragées dans la théorie de la gouvernance, engendrent.

⁹⁸ PIERRE John, PETERS B. Guy. *Governing complex societies : trajectories and scenarios*. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2005, p. 139.

⁹⁹ GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. *Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?*. Revue française de science politique, 2006, vol. 56, n° 2, p. 319.

¹⁰⁰ MACH André. *Associations d'intérêts*. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. *Manuel de la politique suisse*. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, p. 321.

¹⁰¹ PIERRE John, PETERS B. Guy. *Governing complex societies : trajectories and scenarios*. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2005, p. 122.

¹⁰² PIERRE John, PETERS B. Guy. *Governing complex societies : trajectories and scenarios*. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2005, p. 132.

¹⁰³ HASSENTEUFEL Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : A. Colin, 2009, p. 15.

¹⁰⁴ HASSENTEUFEL Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : A. Colin, 2009, p. 272.

MCQUAID (2010)¹⁰⁵ nous offre une définition et énumèrent les avantages, les désavantages et les clés du succès de ces partenariats, en se basant sur le concept de partenariats organisés. Ce terme "partenariat" décrit une diversité de types de relations dans des circonstances et des lieux différents. Il fait référence à de multiples formes de coopérations autant formelles qu'informelles. Néanmoins, nous allons opérer une sélection des éléments présentés par cet auteur, puisqu'ils ne s'appliquent pas tous à notre cas.

Les avantages de ces partenariats :

- Des réponses immédiates et flexibles pour les politiques publiques. Les partenaires offrent des réponses adéquates aux potentiels causes d'un problème.
- L'innovation de nouvelles approches facilitée par les partenaires qui regroupent un grand nombre d'acteurs venus de différents milieux. Un dynamisme est produit à travers les échanges d'expériences et d'idées.
- Un partage des ressources, des connaissances et de l'expertise. Cet élément entraîne la maximisation de la qualité, l'adéquation et l'efficacité de la politique.
- Un regroupement des ressources et la création de synergies. Cet avantage se traduit par des échanges d'informations et d'expériences, une amélioration de la communication et une meilleure compréhension des bénéfices que peuvent apporter chacune des parties prenantes. De plus, il s'agit d'éviter les doublons et les inefficacités, et d'identifier des opportunités pour le partage des ressources.
- Développement d'une cohérence entre différents programmes à tous les niveaux.
- Amélioration de l'efficacité et de la responsabilité. L'efficacité est gagnée par l'élimination des doublons et une communication plus accrue.
- Un gain de légitimation des politiques publiques, par la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes.

Les problèmes potentiels et les limites aux partenariats :

- Des objectifs peu clairs et peu cohérents ou une incompréhension dans la mise en œuvre des objectifs, pouvant compromettre un partenariat.
- Le coût des ressources, à savoir le temps utilisé pour des réunions ou des discussions, ou encore le retard dans des prises de décisions engendré par la consultation des partenaires.
- Des différences dans la philosophie entre les partenaires.
- Des relations de pouvoir peu claires et mettant en danger le succès de la politique. Certaines des parties prenantes doivent avoir un pouvoir plus ou moins fort, en fonction de leur implication dans la politique publique. Des pouvoirs inégaux sont donc inévitables.

Un partenariat réussi :

- Une stratégie claire.
- Le soutien des dirigeants à leurs partenaires.
- La confiance entre l'organisation et les partenaires.
- La garantie de la capacité à coopérer.
- La complémentarité organisationnelle.

¹⁰⁵ MCQUAID Ronald W. Theory of organizational partnerships : partnership advantages, disadvantages and success factors. In: OSBORNE Stephen P. The new public governance ? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010, pp. 127 à 142.

- Les bénéfices à collaborer trouvés par chacune des parties. Il peut s'agir de bénéfices financiers, d'un accroissement des compétences et de l'influence, ou encore de relations publiques positives.
- La délivrance de résultats de qualité, la prise de décisions claires et une approche orientée sur les résultats et sur l'action (évaluation des objectifs).

D'une manière générale, un partenariat réussi repose sur une confiance mutuelle, construite sur la reconnaissance de divergences entre les partenaires et sur la détermination d'une base commune.

Ainsi, nous avons énumérés de manière succincte les propos de MCQUAID. Dans l'analyse de nos résultats, nous les traitons plus en détail, en les appliquant à notre cas.

5. Démarche méthodologique

5.1. Posture méthodologique

Après avoir présenté le cadre théorique, il est nécessaire de rendre explicite notre méthodologie. Rappelons que suite à un stage au Réseau des Parcs suisses, nous nous sommes engagés à trouver des solutions concrètes pour assurer de bonnes relations entre cette association, la Confédération et les cantons.

Pour ce faire, nous avons adopté une démarche qualitative. Une telle démarche est utilisée « comme préparation à l'action et à la résolution de problèmes »¹⁰⁶. De plus, elle nous permet de mettre en évidence des pratiques sociales ou encore des « mécanismes stratégiques des relations de pouvoir ou de coopération entre acteurs »¹⁰⁷. Nous pourrions alors observer « des jeux, des ambivalences et des diversités, des permanences et des dynamiques, des détails et des signaux faibles »¹⁰⁸. Selon les auteurs ALAMI, DESJEUX et GARABUAU-MOUSSAOUI (2009), cette démarche offre l'avantage de saisir de nouvelles opportunités essentielles à la survie des organisations. Pour toutes ces raisons, nous estimons que la démarche de type qualitatif est la mieux adaptée à notre recherche, puisqu'elle rend possible l'analyse des relations de pouvoir entre nos trois acteurs principaux et nous prépare à résoudre des problèmes qui pourraient surgir dans la structure institutionnelle. Ceci nous conduit à l'adoption d'un raisonnement inductif. Nous partons du principe que nous ne savons rien sur le sujet et que nous cherchons à comprendre une pratique, un comportement, une attitude, une pensée, ou encore un discours¹⁰⁹. Voyons dès lors quelle approche a été choisie pour sélectionner les personnes enquêtées.

5.2. Constitution de l'échantillon

Afin de composer notre échantillon, nous avons adopté la méthode dite "stakeholders sampling". Cette dernière vise à créer un échantillon constitué des parties prenantes. Cette méthode est très utile lorsque la recherche consiste à évaluer ou analyser une politique publique. Elle entend regrouper la majorité des parties prenantes impliquées « in designing, giving, receiving, or administering the program or service being evaluated, and who might otherwise be affected by it »¹¹⁰. Nous avons donc sélectionné des parties prenantes à la politique en matière de parcs qui répondent à l'ensemble de cette définition.

Tout d'abord, nous avons choisi les acteurs qui répondent à la première partie de la définition donnée ci-dessus, c'est-à-dire ceux qui ont conçu, font appliquer ou qui administrent la

¹⁰⁶ ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 14.

¹⁰⁷ ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 15.

¹⁰⁸ ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 15.

¹⁰⁹ HONEGGER Manuela. Cours sur les méthodes qualitatives. Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Chavannes-près-Renens, 2010.

¹¹⁰ M. GIVEN Lisa. Purposive Sampling. In: The Sage Encyclopedia of qualitative research methods, vol. 2. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 2008, p. 697.

politique publique. Il s'agit de la **Confédération** et plus particulièrement de l'OFEV (désigné par "B1", le "B" valant pour "Bund"), des cantons et de leurs offices responsables pour les parcs, ainsi que du Réseau des Parcs suisses. Pour les **cantons**, nous avons fait le choix d'en sélectionner trois, afin d'être plus représentatif, au vu du nombre de cantons hébergeant des parcs. Ils sont par la suite reconnus par ces désignations : C1, C2, C3 ("C" pour "Canton"). Pour le **Réseau des Parcs suisses**, nous avons décidé d'interviewer une personne, désignée par l'abréviation "R1" ("R" pour "Réseau").

Puis, nous avons enquêté sur les acteurs concernés par la deuxième partie de la définition donnée ci-dessus, à savoir les acteurs qui sont touchés par cette politique : les parcs naturels et les groupes d'intérêt. Les **parcs** ont incontestablement leur mot à dire, étant donné que cette politique leur est adressée en premier lieu. Pour notre sélection, nous avons pris garde d'en choisir trois, afin de recueillir plusieurs avis parmi les 18 parcs naturels reconnus que comptent à l'heure actuelle la Suisse. Dans notre travail, nous les désignons pas les abréviations suivantes : P1, P2, P3 ("P" pour "Parc"). Le choix d'interroger deux **groupes d'intérêt** s'explique par leur affectation, indirecte il est vrai, dans cette politique. Ces deux groupes sont mentionnés par G1 et G2 ("G" pour "Groupe d'intérêt").

5.3. Collecte des données

Pour débiter notre collecte de données, nous avons commencé par mener deux pré-enquêtes auprès du directeur du Réseau des Parcs suisses, afin de nous renseigner sur le Réseau et sur ses relations avec la Confédération et les cantons. Face à une situation de départ vierge de données, ces pré-enquêtes nous ont offert l'occasion de préciser et de prendre connaissance de nombreux éléments.

Par la suite, nous avons fait le choix de mener des entretiens, afin de récolter des données empiriques et de générer notre matière. À travers ces entretiens, nous estimons être « en mesure de comprendre par le détail l'expérience des personnes à partir de leur point de vue »¹¹¹. Nous voulons laisser les personnes répondre avec leurs propres mots et à partir de leurs propres perspectives. Notre but est avant tout de récolter les représentations que se font les acteurs de cette politique et non pas la pratique telle qu'elle est décrite dans les écrits. Par ces représentations, nous estimons être capable de recueillir la manière dont les acteurs perçoivent (voient ou décrivent) quelque chose, leurs opinions (le jugement de valeur sur leurs perceptions) et enfin, leurs imaginaires (le sens qu'ils donnent à leur perception)¹¹². Il est cependant nécessaire d'éviter de faire un amalgame entre ce que quelqu'un dit ou pense et ce qu'il fait vraiment, car la vision de l'acteur serait alors biaisée.

De manière plus détaillée, nos entretiens sont semi-directifs et conduits en face-à-face. Nous avons élaboré pour ce faire une trame souple de questions avec des relances, au cas où la personne ne comprendrait pas la question ou ne saurait que répondre. Ce type d'entretien permet selon les auteurs ALAMI, DESJEUX et GARABUAU-MOUSSAOUI (2009), de reconstruire des pratiques et de recueillir des opinions, ainsi que des représentations¹¹³. Notre guide d'entretien est divisé en

¹¹¹ BOUTIN Gérald. L'entretien de recherche qualitatif. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 142.

¹¹² ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 27.

¹¹³ ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 57.

plusieurs thèmes et découle principalement des éléments théoriques développés ci-dessus dans notre revue de la littérature. Les premières questions sont intentionnellement générales et nous permettent à nous, ainsi qu'à l'interviewé, de se mettre à l'aise et de sentir un peu mieux le contexte de notre travail. Elles se précisent sur notre sujet lorsque nous entrons en matière sur les questions propres au Réseau. L'ensemble de nos questions sont de type ouvert. L'avantage est de laisser la possibilité à la personne interviewée de s'exprimer sur ce qui est central dans son esprit, sur la force de ses sentiments et avec ses propres mots¹¹⁴. Notons encore qu'avec le temps et les expériences faites, notre guide d'entretien a évolué et qu'il constitue notre principale source de production de données.

Concrètement, nous avons procédé comme suit. Lorsque nous avons contacté les personnes par e-mail pour leur soumettre une demande de rencontre, nous leur avons transmis notre guide d'entretien. Nous justifions ce choix par le fait que certains de nos interviewés traitent quotidiennement de projets concrets relatifs aux parcs, sans néanmoins s'intéresser de plus près aux relations entretenues entre le Réseau et les organes publics. Dès lors, il était préférable de leur permettre des réflexions antérieures à notre arrivée, afin qu'ils ne soient pas surpris par nos questions. Nous estimons que, par ce biais, nous avons pu récolter davantage de données. En outre, afin d'assurer les personnes de notre neutralité, nous avons au plus vite précisé que nous nous positionnons en tant qu'étudiante et non en tant qu'ancienne stagiaire du Réseau. Néanmoins, nous n'excluons pas le fait que certaines d'entre elles aient pu intentionnellement omettre de nous transmettre des informations jugées sensibles. Finalement, pour mettre en confiance nos enquêtés, nous leur avons assuré que nous ne cherchions pas à connaître la réalité, mais bien plus à savoir comment eux-mêmes percevaient cette réalité, afin de récolter leurs avis.

5.4. Traitement des données

Venons-en maintenant au traitement des données récoltées. Nous avons fait le choix de ne pas opérer de retranscription intégrale. Nos enquêtes portant sur des pratiques, une analyse sémantique ou linguistique n'était guère nécessaire. En d'autres termes, ce que nous retenons principalement est le contenu du discours et non sa forme. La retranscription s'est opérée sur la base de notes prises lors des entretiens et complétées après coup, à l'aide des enregistrements audio (lorsque la personne acceptait de se faire enregistrer). Le contenu des entretiens a été résumé, tout en prenant bien garde de conserver le sens premier des propos tenus. Nous n'avons effectué aucune sélection d'informations, afin de rester le plus fidèle possible aux propos de l'interviewé. Enfin, l'anonymat des enquêtés a été conservé, afin d'éviter une réutilisation mal intentionnée de leurs propos. Ainsi, la restitution des données des entretiens s'est opérée pour tous les acteurs au masculin et par la désignation des personnes à l'aide des abréviations détaillées au chapitre 5.2.

Pour restituer les résultats de nos entretiens, nous avons choisi de procéder en trois étapes, comme le suggère les auteurs ALAMI, DESJEUX et GARABUAU-MOUSSAOUI (2009). La première étape consiste à faire une analyse thématique des données, à l'aide d'une grille thématique. La seconde, qui débute lors de la phase de rédaction, propose une analyse descriptive. Enfin, une analyse explicative est opérée. En ce qui concerne l'analyse thématique, elle nous offre la possibilité

¹¹⁴ BOUTIN Gérald. L'entretien de recherche qualitatif. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 122.

d'expliquer des pratiques ou des représentations, et d'exclure des actions¹¹⁵. Nous estimons donc que cette méthode convient parfaitement à nos besoins, puisque nous cherchons à expliquer comment des acteurs de la politique des parcs se représentent et/ou utilisent cette structure. À travers l'analyse thématique, il s'agit de détruire l'architecture de l'entretien et de chercher une cohérence thématique inter-entretiens¹¹⁶ qui est répertoriée dans une grille d'analyse. Pour des raisons de clarté, nous avons construit cinq grilles d'analyse qui correspondent aux cinq groupes d'acteurs enquêtés. Nos grilles d'analyse sont fondées sur la base des théories, ainsi que des entretiens. Elles distinguent les thématiques principales des thématiques secondaires, que nous avons abordés pour une meilleure compréhension d'autres thèmes ou pour aider nos interviewés à s'exprimer. Pour ainsi dire, ces grilles sont un outil d'analyse produisant des résultats (au contraire de notre guide d'entretien grâce auquel nous avons produit des données). Précisons aussi qu'une fois complètes, toute correction est exclue. À la fin de cette opération, nous disposons donc d'un corpus thématique organisé, offrant une matière "semi-brut"¹¹⁷ (la matière brute étant nos entretiens). Nous pouvons dès lors débiter le codage et l'analyse transversale des données. Lors de l'analyse descriptive, nous analysons la matière obtenue avec les grilles d'analyse, en montrant les liens qui les unissent. Nous repérons des catégories, des thématiques ou encore des distinctions pertinentes. Finalement, l'analyse explicative met au jour les mécanismes de jeu des rapports stratégiques liés à une régulation sociale. Nous nous appuyons sur le modèle qui repose sur la « caractérisation du système d'action concret qui existe entre des acteurs à un moment donné »¹¹⁸.

¹¹⁵ BLANCHET Alain, GOTMAN Anne. L'entretien. 2^e Ed. Paris : A. Colin, 2010, p. 96.

¹¹⁶ BLANCHET Alain, GOTMAN Anne. L'entretien. 2^e Ed. Paris : A. Colin, 2010, p. 96.

¹¹⁷ ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 107.

¹¹⁸ ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, p. 115.

6. Résultats des entretiens

Au cours de ce chapitre, il s'agit de restituer les propos tenus par nos enquêtés. Nous l'avons structuré sur la base des thématiques et des thèmes dégagés de notre grille d'entretien.

Nous rappelons que nous avons opté pour des entretiens semi-directifs qui permettaient à nos interlocuteurs de s'exprimer relativement librement. Les résultats qui sont présentés dans ce chapitre ne prétendent en rien être exhaustifs. Ils ont uniquement pour visée de rendre les perceptions des interviewés sur la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale. Détaillons alors ces éléments.

6.1. Structure institutionnelle de la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale

D'une manière générale, la structure de la politique des parcs d'importance nationale est jugée comme étant adéquate et fonctionnant bien par nos interviewés. L'interlocuteur P3 précise que c'est le cas depuis que le secrétariat du Réseau est sur pied et que la tâche de surveillance est attribuée aux cantons. Quant à l'enquêté G1, il note que cette structure fonctionne bien sur le plan légal, grâce au principe de subsidiarité qui est respecté lors de sa mise en place, mais que concrètement, des manquements de la Confédération sur le plan financier sont à noter. En effet, selon ses propos, les moyens financiers promis aux parcs par la Confédération sont en baisse actuellement. Pour l'OFEV, la structure est jugée comme bonne grâce à l'institutionnalisation des relations entre le Réseau, la Confédération et les cantons. Elle reflète le développement des parcs et du Réseau depuis que la législation relative à la politique des parcs est entrée en vigueur. L'interviewé P1 met néanmoins en garde face aux dix prochaines années, lesquelles risquent d'être plus difficiles que celles vécues jusqu'ici. Il faudra penser à pérenniser cette structure qui est encore dans une phase de puberté, comme il le dit.

6.1.1. Satisfaction des parcs

Au sein de cette structure, la démocratie est importante, selon P1. Le respect des désirs des parcs, avant ceux des cantons, de la Confédération ou encore d'autres organisations est primordial. Toutefois, les parcs doivent former un tout et accepter que parfois, certains parcs soient plus concernés que d'autres par les projets. L'interviewé C3 s'accorde sur ce point, puisque qu'il insiste aussi sur l'importance de tout mettre en œuvre pour satisfaire les besoins des destinataires principaux de cette politique : les parcs. Si la Confédération décide par exemple de supprimer les financements pour les parcs, les cantons devraient apporter leur aide et leur soutien à leurs parcs. Pour éviter une telle situation, il faut selon lui optimiser les relais entre les parcs et les cantons, et les cantons et la Confédération.

6.1.2. Relations étroites

Les enquêtés P3 et B1 nous ont fait part de la nécessité d'une structure compacte, où les liens entre la Confédération, les cantons et le Réseau soient étroits. Sans cela, il est impossible, selon P3, d'avoir une communication adéquate et le risque court d'incompréhensions entre les acteurs. Il conseille de revenir à l'idée primaire que la Confédération avait pour les parcs à chaque fois que des

problèmes émergent. Il précise néanmoins que ces problèmes peuvent aussi être dus à la rapidité avec laquelle cette structure s'est développée. Quant à B1, il affirme qu'une collaboration étroite est la solution pour assurer un consensus dans cette structure.

6.1.3. Rôles des acteurs

Un problème relevé par C1 concerne les compétences entre les acteurs qui seraient peu claires. Il rejoint les dires de l'interlocuteur R1, répondant pour le Réseau, dans le sens où certains domaines traités par les parcs, comme la mobilité, sont de la compétence des cantons. Il y a donc des manques au niveau des collaborations entre les parcs et les cantons, ou des synergies qui sont encore à créer pour éviter les doublons. La résolution de ces problèmes se ferait donc par une clarification des rôles de chacun.

6.1.4. Accroître les échanges

Il est très important selon C3 d'accroître les échanges entre la Confédération et les cantons, de même qu'entre les cantons et le Réseau lorsque de grands enjeux en matière de nature et de paysage touchent les parcs. L'enquête prend l'exemple des énergies renouvelables, où il est important que des concertations entre l'ensemble des acteurs se mettent en place. Il y a d'autres dossiers précis et sensibles, sur lesquels il estime qu'il sera important de se concerter. Il s'agit de la redéfinition des objectifs pour les conventions-programmes 2015-2018 et sur les pourcentages d'aires protégées qui devront être définis dans les prochaines années. Une concertation entre la Confédération, les cantons et le Réseau permettrait d'optimiser les synergies et d'anticiper les problèmes. Finalement, il émet l'idée qu'autant le Réseau que la CDPNP, listent les problèmes qu'il pourra advenir dans les relations entre le Réseau et les cantons, et les cantons et la Confédération, afin de créer des échanges sur ces problématiques et de permettre *in fine* une optimisation des relations.

6.1.5. Financement

Un responsable cantonal (C1) évoque le problème du financement. Les financements auparavant réservés au domaine de la nature et du paysage sont maintenant attribués aux parcs. Il faut ajouter à cela des contributions financières de la part du canton. Une critique adressée aux parcs est qu'ils utiliseraient ces contributions, jusque-là réservées pour la protection de la nature et du paysage, à des fins touristiques (développement d'offres pour les parcs et communication). Il y a donc un danger à ce que les cantons refusent à l'avenir de verser de l'argent ou mettent des conditions à son utilisation.

6.1.6. Synthèse

En bref, il y a des éléments sur lesquels des tensions peuvent émerger et il nous importe beaucoup de les prendre en considération dans notre travail. Les acteurs notent, tout d'abord, la nécessité d'assurer des relations étroites entre l'ensemble des acteurs (Confédération, cantons, Réseau et parcs), afin de garantir le consensus. De plus, il y a encore des synergies et des collaborations à encourager. À l'avenir, des concertations des cantons, du Réseau et des parcs sur des politiques fédérales touchant aux parcs seront indispensables. Finalement, il faudrait envisager une réflexion sur les financements dédiés aux parcs. Cette remarque n'est pas anodine puisqu'elle provient d'un responsable cantonal.

6.2. La Confédération

6.2.1. Rôles de la Confédération

Nous avons auparavant déjà défini le rôle de la Confédération dans cette politique des parcs. Il n'en reste pas moins intéressant de récapituler les rôles que nos interviewés lui ont attribués.

Pour l'enquête du Réseau (R1), la Confédération se doit de financer les parcs, de mettre en place les lignes directrices et enfin, de vérifier l'application de la loi. G2 nous cite le rôle de contrôle de la Confédération. Quant à C2, il estime que la Confédération doit poser le cadre et les règles.

6.2.2. Suprématie de la Confédération

Une des personnes représentant un groupe d'intérêt (G1) met en garde face à l'influence trop importante selon lui qu'exerce l'OFEV, de même que sa mentalité centraliste, à savoir qu'il chercherait à garder le contrôle sur tout. Il attribue ces problèmes avant tout aux personnes en place. Il prend l'exemple des labellisations, dossier sur lequel l'OFEV chercherait à avoir la main mise absolue. Une marginalisation des cantons serait engendrée en raison de cette toute puissance de l'OFEV. C'est en effet lui qui décide au final de la reconnaissance d'un parc. En d'autres termes, les cantons n'ont pas leur mot à dire, car les parcs dépendent de la volonté de l'OFEV.

R1 abonde également dans ce sens. La Confédération doit prendre garde à ne pas s'attribuer des projets aux dépens du Réseau. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé avec la campagne d'information (campagne de promotion des parcs d'importance nationale, rendue publique en mai 2012) que la Confédération s'est octroyée. Son rôle ne serait pas la gestion de projets. Pour y remédier, R1 est d'avis que le Réseau doit se renforcer face à la Confédération.

6.2.3. Manque de coordination

Un manque de collaboration entre les services est à relever au sein de la Confédération. Par exemple, lors du projet de signalétique dans les parcs (ce projet vise à harmoniser les panneaux indicateurs dans les parcs), l'OFEV a mis du temps avant de collaborer avec l'Office fédéral des routes (ci-après : OFROU) (R1). En effet, alors que le projet pouvait s'appuyer sur les compétences de ce dernier, l'OFEV l'a tout d'abord ignoré, puis s'est finalement tourné vers un bureau privé.

6.2.4. Synthèse

La Confédération doit donc financer les projets de parcs, éditer des directives et appliquer la législation. Néanmoins, une certaine suprématie de l'OFEV entrainerait une mise à l'écart des cantons.

6.3. Les cantons

6.3.1. Rôles des cantons

Concentrons-nous alors sur la perception que nos interviewés adoptent face au rôle des cantons cette fois-ci.

Tout d'abord, selon C2 et P2, les cantons doivent se positionner comme un intermédiaire entre les parcs et la Confédération. P2 le justifie par la bonne connaissance qu'ils ont des parcs. Cet élément est également cité par G2 en raison de l'approche régionalisée qu'elle permet. Plus précisément, les cantons doivent être les catalyseurs des demandes des parcs, selon P3. De plus, les cantons doivent être vus comme un service de mise en œuvre et être responsables du contrôle de l'atteinte des buts et des objectifs fixés par la Confédération (P3). Aussi sont-ils responsables de redistribuer l'argent de la Confédération aux parcs pour P3 et C2. Ensuite, P1 et C2 ajoutent la tâche de "reporting", à savoir le contrôle, puis la transmission des dossiers relatifs aux parcs à la Confédération. Finalement, C2 énonce le soutien que les cantons doivent apporter à leurs parcs respectifs pour la défense de leurs intérêts envers la Confédération. P3 parle aussi de son soutien par l'aide et les conseils qu'ils doivent apporter aux parcs. Leur avantage est d'être plus proche des régions que peut l'être la Confédération et ainsi, d'avoir une meilleure vision de ce qu'il faut pour les parcs.

Au vu du manque d'unanimité sur le rôle des cantons, nous nous permettons de revenir sur un point dont nous avons déjà discuté, qui est celui du flou autour du rôle que chacun des acteurs doit jouer et avant tout celui des cantons. C2 nous contredit cependant, estimant que les rôles sont bien définis.

6.3.2. Les cantons, les oubliés

Nombreuses sont les personnes interviewées, qui regrettent la faiblesse des cantons au sein de cette politique des parcs.

L'enquêté G1 affirme qu'il faudrait leur attribuer plus de poids et renforcer leur rôle. Il insiste sur les contrats de prestations, où les cantons devraient avoir davantage leur mot à dire. Il propose pour cela que le Réseau réunisse l'avis des cantons et les exprime lors de négociations avec la Confédération.

R1 met quant à lui en cause des raisons structurelles au sein des cantons. Ces derniers manqueraient en effet d'une vision multidisciplinaire et d'une approche transdisciplinaire pour la thématique des parcs. Les services cantonaux ne collaborent que rarement entre eux. Ils doivent donc régler ce problème. Cela est d'autant plus important que tous les domaines qui concernent les parcs sont de la responsabilité des cantons (aménagement du territoire, protection de la nature, développement économique). De cette lacune, découle le fait que, bien souvent, les parcs ou les responsables cantonaux pour les parcs font face à de nombreuses difficultés pour expliquer ce que sont les parcs aux autres services et donc à les faire accepter. À titre d'exemple, C2 s'efforce à chaque occasion de faire connaître les parcs au sein de son canton. Les parcs se retrouvent néanmoins seuls face à ce problème. Ils ne peuvent pas compter sur l'aide du Réseau. R1 adresse ainsi une critique au Réseau qui fait exister les parcs sur le plan national, mais de manière insuffisante sur le plan cantonal. Un exemple de réussite est le réseau des parcs bernois qui est parvenu à s'imposer auprès des services cantonaux de son canton.

Un autre problème relevé par R1 est la substitution du Réseau aux cantons, ce qui est plus simple pour la Confédération. Un exemple est celui du projet de monitoring. La Confédération s'est directement adressée aux parcs, par le biais du Réseau, pour concrétiser le projet, sans prendre guère en considération les cantons. Il serait néanmoins de la compétence des cantons que de veiller

à ce que les parcs remplissent leur contrat de prestation. Le Réseau n'aurait donc pas à traiter de ce dossier. Il cite un autre exemple où la Confédération a passé outre les cantons. Il concerne le projet de signalétique dans les parcs. La Confédération n'a entrepris aucune consultation des cantons, quand bien même ce sont les responsables de la signalisation sur les routes cantonales. C1, bien conscient de la situation, puisque responsable cantonal pour les parcs, constate également que la Confédération passe quelque peu outre les cantons, alors qu'ils ont des compétences. Certains projets auraient pu selon lui recevoir l'appui des cantons. En effet, les parcs sont parfois de trop petites structures pour supporter de grands projets et n'ont bien souvent pas les ressources nécessaires.

6.3.3. Regroupement des cantons

D'une manière générale, nous pensons qu'il est important de renforcer le rôle des cantons afin d'éviter des dissensions avec les autres acteurs. Voici alors quelques ébauches de solutions présentées par nos enquêtés pour permettre un renforcement de leur rôle.

P1 propose que les cantons se réunissent au sein d'une conférence des cantons pour les parcs, tout comme la CDPNP existe à l'heure actuelle pour la nature et le paysage. Ils pourraient ainsi échanger et former un tout ou une force. C'est aussi l'idée de G1, qui verrait en revanche cette conférence gérée par le Réseau jouant le rôle d'intermédiaire. Néanmoins, tous les cantons n'ont pas une personne clé qui dédie son temps principalement pour les parcs, comme c'est le cas pour le canton de Berne. G1 pense donc que le Réseau pourrait combler cette lacune des cantons en prenant exemple sur la nouvelle politique régionale (ci-après : NPR). Un responsable cantonal (C3) propose quant à lui, la création d'un groupe de travail dédié aux parcs au sein de la CDPNP. Il y voit une source pour faire face aux faiblesses qu'il doit affronter lorsqu'il doit répondre à certaines problématiques relatives aux parcs. Il n'a en effet bien souvent pas le soutien nécessaire autour de lui, même s'il peut compter partiellement sur la CDPNP. En ce qui concerne C2, une rencontre entre les cantons ne serait, à son avis, pas nécessaire. Il justifie ses propos par le manque de compétences des responsables cantonaux dans l'ensemble des domaines dont les parcs sont concernés. Il estime par exemple qu'un responsable des parcs au niveau cantonal ayant une formation de biologiste ne peut que difficilement se prononcer sur des projets relatifs au tourisme ou à l'économie.

Les avis divergent donc sur une réunion des cantons uniquement. Bien souvent, le manque de compétences ou de temps rebutent les responsables cantonaux à vouloir se réunir.

6.3.4. Synthèse

Le rôle des cantons est donc tout autant flou, qu'affaibli. Il faut leur redonner une certaine importance, afin d'éviter des conflits au sein de cette structure. Quelques propositions ont été énoncées, comme la réunion des cantons au sein d'un nouveau groupe de travail de la CDPNP ou la création d'une conférence des cantons pour les parcs.

6.4. Le Réseau des Parcs suisses

Dans cette partie, il s'agit d'observer la perception que les personnes interrogées ont du Réseau des Parcs suisses.

D'une manière générale, l'ensemble de nos interviewés considèrent que le Réseau fait du bon travail, à savoir qu'il donne une bonne représentation des parcs sur le plan national et qu'il les défend bien. Il est très apprécié, autant par les parcs, les cantons et la Confédération, que par les groupes d'intérêt. Plus concrètement, l'enquête P2 juge que le Réseau fait actuellement le mieux qu'il peut avec les moyens qui sont à sa disposition. Il est clair, comme le rappelle G1, que le Réseau n'a pas de poids juridique, n'étant pas une autorité judiciaire et que cela peut parfois engendrer certaines difficultés. Un autre interlocuteur (C2) perçoit le Réseau comme complémentaire aux autres acteurs. Il les seconde. Le Réseau ne travaille pas seul, mais plutôt pose les conditions pour que les parcs puissent ensuite faire le travail (P2). Il est donc important qu'il soit spécialisé et compétent dans la thématique des parcs (P3).

6.4.1. Mise en place du Réseau

Comme déjà expliqué auparavant, c'est sur l'initiative des projets de parcs, qu'une association leur étant uniquement dédiée, se met en place. P2 estime qu'au vu de la complexité de la thématique des parcs, une association était indispensable.

Afin d'expliquer la raison pour laquelle la Confédération décide de déléguer des tâches à cette association, C1 part du fait qu'il y a une tendance à externaliser au sein de l'administration fédérale. D'ailleurs, par cette délégation, la Confédération profite clairement du Réseau, selon G1. Dans l'ensemble, P1 fait remarquer que le Réseau répond à un besoin réel. Ce point de vue est partagé par C1, lequel pense que le Réseau est nécessaire pour accompagner les parcs et surtout en matière de communication publique et de labellisation. Tout de même, P1 met en garde face à la rapidité avec laquelle le Réseau s'est développé. Certaines étapes ont peut-être été oubliées et pourraient être source de problème dans le futur.

6.4.2. Rôles du Réseau

Connaitre la perception de nos interlocuteurs sur les objectifs du Réseau, nous permettra de définir ses atouts. Avoir conscience de ces derniers offrira les clés de la satisfaction des différents acteurs, qu'il s'agisse des parcs, des cantons, de la Confédération ou encore des groupes d'intérêt, et *in fine* les clés du consensus parmi les acteurs de cette politique des parcs.

Afin de discuter l'ensemble des objectifs du Réseau, nous nous référons au chapitre 3.4.2., dans lequel ils ont été énoncés. Nous reprenons ci-dessous chacun de ces objectifs et les traitons en fonction des dires de nos interviewés. Précisons que lors des entretiens, nous ne leur avons jamais soumis l'ensemble de ces rôles. Il leur était simplement demandé de nous citer, quels étaient selon eux les rôles que le Réseau devait assumer ou quels étaient ses objectifs. De la sorte, nous voulons mettre en évidence ceux qui sont les plus cités, afin de relever quels sont les rôles prioritaires que le Réseau doit endosser. Nous ne voulons aucunement évincer certains objectifs ou créer de hiérarchie car tous sont importants.

a) *Mise en réseau des parcs*

Le Réseau a pour but de mettre en réseau les organisations de parcs entre elles, de même qu'avec des partenaires nationaux et internationaux.

L'OFEV note que le regroupement des parcs sous l'égide d'une instance leur étant destinée est très important pour les parcs. C3 ajoute que cette structure qui joue le rôle de plateforme réunissant et exprimant l'avis des parcs, permet de leur donner une force afin de se faire entendre ; isolés, ils ne pourraient atteindre ce but.

Nombreux sont ceux qui nous ont cité le rôle de porte-parole des parcs envers la Confédération que certains nous désignent par ces termes : partenaire, interlocuteur, modérateur. P3 ajoute d'autres acteurs : les cantons et les groupes d'intérêt de type environnementaux. Le Réseau joue le rôle d'interface et assure le suivi entre la Confédération, les cantons et les parcs au niveau national. À ce propos, le groupe d'intérêt G2, se dit satisfait d'avoir à sa disposition un interlocuteur compétent. Il lui permet d'obtenir un premier avis sur l'appréciation et l'utilité d'un projet que l'organisation propose pour les parcs. P1 met tout de même en garde. En effet, même s'il est vrai que le Réseau doit assurer le lien entre les parcs et la Confédération, il doit le faire en se concentrant sur les parcs et en évitant les rapprochements avec cette dernière. Le Réseau existe pour répondre aux besoins des parcs et à leur volonté. Il représente le Réseau comme un "service center".

b) Coopération et échange d'informations et d'expériences

Le Réseau doit encourager entre ses membres la coopération, de même que l'échange d'informations et d'expériences.

Au vu de l'unanimité entre les enquêtés, qu'ils soient directeurs de parcs, à la tête d'un canton ou du Réseau lui-même, c'est une tâche indiscutable du Réseau.

c) Représentation et défense des intérêts

Lors de l'élaboration de normes ou de directives, entre autres, le Réseau représente et défend les intérêts de ses membres, les parcs, devant la Confédération.

L'ensemble de nos interviewés considèrent que la représentation que fait le Réseau est adéquate. P1 explique ce succès par la concurrence nulle entre les parcs qui facilite de ce fait la tâche de représentation du Réseau. Si une concurrence devait exister entre les parcs, le Réseau devrait faire nombre de compromis pour représenter l'avis de l'ensemble des parcs. Le représentant du Parc P2 affirme lui aussi que le Réseau donne une bonne représentation. S'il devait s'avérer ne plus être le cas, il se permettrait d'intervenir auprès du comité du Réseau. Quant à G2, il insiste sur les nombreux efforts que fait le Réseau pour prendre en compte et défendre les vœux et les besoins des parcs. L'organisation juge que la représentation du Réseau est bonne, autant envers la Confédération, qu'envers des acteurs externes. Cette défense des intérêts passe aussi par des activités de lobbying, qui sont, selon R1 et C1, un des objectifs importants du Réseau.

Au vu de la satisfaction des parcs, les mieux à même de juger de la manière dont ils sont représentés, nous pouvons dire que le Réseau remplit bien son rôle. De plus, face au nombre de personnes qui citent cet objectif, il est indispensable qu'il soit un des objectifs principal du Réseau.

d) Marketing et communication

Les relations publiques, le marketing et la communication des organisations de parcs sur le plan national et international sont favorisés et coordonnés par le Réseau.

P1 note que les postes de la communication et du marketing sont des postes clés. Ces derniers doivent être pourvus par du personnel stable. De plus, ces postes sont ouverts à de nombreuses possibilités encore non exploitées. R1 nous parle également de la communication et du marketing pour lesquels il fait un bon travail. Il est essentiel que la communication publique soit assurée par le Réseau, selon C1, qui estime lui aussi que le travail effectué jusqu' alors est satisfait. Tout cela a pour but, comme le dit P3, de faire connaître les parcs et d'approfondir ce concept auprès des hôtes et des acteurs qui visitent des régions recouvrant un parc naturel. De même, l'OFEV évoque ce rôle du Réseau qui est de faire de la publicité, ou en d'autres termes de rendre les parcs connus.

La communication sur les parcs et son marketing est donc un rôle du Réseau qui semble être bien accepté par les acteurs interviewés.

e) Recherche au niveau national et international

Le Réseau encourage et accompagne la recherche au niveau national et international.

Un seul de nos interviewés s'exprime sur la recherche dans les parcs. En effet, G1, mentionne avant tout le fait que le Réseau permette de regrouper aisément les initiatives de recherche dans les parcs, activité qui n'est selon lui pas toujours facile.

À en juger, la recherche n'est pas un objectif que le Réseau doit impérativement remplir.

f) Offre de ses services pour ses membres

Ce but veut que le Réseau mette à disposition de ses membres, un service qui puisse leur faciliter l'élaboration, l'organisation et le management de projets de parcs (questions juridiques, assurances, contrats de travail, bases de données, etc.).

Sans vraiment citer de cas précis, G1 affirme que, d'une manière générale, le Réseau se doit aussi de conseiller et de donner des consignes aux parcs. Excepté cette intervention, nous n'en relevons aucune autre.

g) Programmes nationaux et internationaux

Les programmes nationaux et internationaux relatifs aux parcs ou au développement durable sont à prendre en considération par le Réseau.

C2 cite ce rôle du Réseau qui doit également être actif sur le niveau international. Il endosse la responsabilité d'observer les agissements d'autres pays et de collaborer avec des organisations relatives aux parcs, telles qu'ALPARC.

h) Qualification du personnel des parcs

Le Réseau assure une qualification appropriée du personnel des parcs, par le biais notamment de formations continues.

P3 note l'importance de ces formations continues que le Réseau peut mettre en place.

Trois des buts du Réseau listés au chapitre relatif aux buts du Réseau n'ont à aucun moment été mentionnés par nos interviewés. Il s'agit de la coopération du Réseau avec des écoles et des institutions de formation, de l'information régulière aux membres et de la recherche de fonds qu'il doit opérer au niveau national et/ou international.

En revanche, d'autres rôles ont été énoncés.

i) Surveillance

P3, seul dans ce cas, attribue au Réseau le rôle de surveillance et de supervision de la politique des parcs.

j) Collaboration

D'une part, les groupes d'intérêt (G1, G2) estiment que la collaboration avec des organisations externes est un rôle du Réseau et qu'il l'accomplit très bien. D'autre part, l'OFEV parle de la collaboration entre les parcs que le Réseau se doit d'encourager.

Une note positive est ici à relever, puisque les deux organisations externes avec qui le Réseau a des contacts, se disent satisfaites de la collaboration qui a été mise en place.

k) Développement de projets communs

L'une des tâches du Réseau citées par C1 est aussi de développer des projets communs. Les projets touristiques, le projet SIG et les projets relatifs à l'éducation à l'environnement sont bien menés par le Réseau. En revanche, il note des manques dans le domaine du paysage.

À voir le nombre d'interventions qui se sont portées sur les rôles de mise en réseau, d'échanges d'informations et d'expériences, de représentation et de défense des intérêts, ainsi que de marketing et de communication, nous considérons que le Réseau doit insister sur ces objectifs. Ils sont très importants pour les responsables des parcs, les responsables cantonaux, les responsables fédéraux, de même que pour les groupes d'intérêt.

6.4.3. Avantages du Réseau

Nous avons questionné nos interviewés sur les avantages que le Réseau pouvait représenter. En d'autres termes, il s'agissait de comprendre les bénéfices qu'ils lui attribuaient. Le but est de tirer des éléments qu'il serait primordial pour le Réseau d'exploiter.

Il est clair que les objectifs du Réseau cités ci-dessus, peuvent se retrouver ci-dessous. Notre but est avant tout de relater les éléments qui ont été donnés par nos interlocuteurs, lorsque nous leur avons demandé quels étaient les avantages du Réseau et les avantages pour la Confédération et les cantons de collaborer avec lui. La liste n'est donc pas exhaustive.

a) Interlocuteur unique

Lorsque nous avons questionné notre échantillon sur l'avantage pour la Confédération de traiter avec le Réseau, la plupart d'entre eux nous ont répondu qu'il s'agissait d'avoir un

interlocuteur ou un partenaire unique qui regroupe l'ensemble des parcs. Il est ainsi plus aisé pour la Confédération de passer par le Réseau, que par nombre de cantons ou encore par chacun des parcs. G2 poursuit la réflexion en expliquant que le Réseau est plus proche de la base que l'est la Confédération et qu'il rassemble les besoins. Il clarifie de la sorte l'avis des parcs pour la Confédération, qui n'a pas à interroger tous les parcs pour récolter leurs opinions. G2 agit également ainsi, consultant le Réseau pour connaître les besoins des parcs. Ce groupe d'intérêt intervient aussi auprès du Réseau pour communiquer des informations à l'ensemble des parcs. De plus, l'avantage pour la Confédération est également de pouvoir déléguer des tâches au Réseau (P3).

b) Une plateforme pour des projets

Un autre avantage cité par P2, est d'avoir une plateforme pour des projets, tels que le SIG. De tels projets parfois coûteux et nécessitant du personnel qualifié ne peuvent être envisagés uniquement grâce au soutien du Réseau.

c) Poids

Le Réseau permet, selon P1, d'ouvrir des portes qui seraient restées closes aux parcs agissant de manière individuelle. Les parcs réunis au sein du Réseau peuvent recevoir un certain poids. Les collaborations avec des entreprises comme la Raiffeisen ou le projet Innotour (programme fédéral visant à encourager l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme) ont ainsi pu naître. Selon lui, d'autres collaborations peuvent encore être mises en place, notamment avec un opérateur téléphonique comme Swisscom ou des marques automobiles. G2 et P3 rejoignent P1 sur le poids et les opportunités que concède le Réseau aux parcs. P3 prend comme exemple la campagne d'information qui a pu voir le jour grâce à la collaboration entre le Réseau et la Confédération.

d) Communication

L'interlocuteur P1 relève que le Réseau a les moyens de communiquer sur le plan national. P3 ajoute la possibilité pour le Réseau de se profiler aussi au niveau international par le biais des foires.

e) Savoir

Une autre ressource du Réseau est son savoir. C2 considère ce dernier comme un levier face à la Confédération et comme une source pour résoudre des problèmes. Le Réseau possède des connaissances spécialisées dans plusieurs domaines spécifiques comme la communication ou le SIG. P1 utilise le savoir du Réseau d'une manière différente, puisqu'il y voit le moyen de faire appel aux projets déjà réalisés par le Réseau et de les adapter aux leurs. Leur travail est ainsi simplifié et un gain de temps est acquis. Quant au Parc P3, il parle des formations que le Réseau peut dispenser aux acteurs concernés par les parcs.

Un intérêt certain à collaborer avec le Réseau en raison de la ressource de savoir qu'il dispose est ici démontré. Il est perçu comme un bon moyen d'informations pour voir ce que font les autres parcs, lors d'échanges d'expériences par exemple.

f) Indépendance partielle

L'indépendance partielle du Réseau est un avantage dans le sens où il offre une vision externe des sujets et qu'il rencontre moins d'obstacles administratifs, politiques ou encore administratifs qu'un organe public par exemple, relève C2.

g) Coordination

Le Réseau offre une bonne interface pour coordonner les relations de l'ensemble des acteurs (P3). Au vu du nombre important de parcs à l'heure actuelle, le Réseau est utile pour assurer l'organisation et la coordination de ces projets.

h) Soutien aux parcs

Le Réseau est, selon P3, un bon conseiller lorsque les parcs ont des problèmes. C2 cite également cet avantage en mentionnant la raison qui devrait pousser les cantons à collaborer avec le Réseau. Il permet en effet d'alléger le travail des cantons, lesquels n'ont pas forcément le temps de s'occuper du dossier des parcs.

i) Performance

C1 affirme que le Réseau accroît la performance des parcs. Par le biais d'échanges d'expérience notamment, il les rend tout à la fois plus efficaces et efficients.

j) Représentation des intérêts

Le Réseau offre une crédibilité lorsqu'il représente les intérêts des parcs que seuls, ils ne sauraient acquérir qu'avec peine (C1). Cette représentation des intérêts passe aussi par une activité de lobbying que P2 considère comme très importante. Une association comme le Réseau est le moyen idéal pour intervenir auprès des politiques, afin d'influencer directement ou indirectement des décisions des pouvoirs publics.

Nous soulignons, pour conclure, trois avantages du Réseau qui ont été cités par nos intervenants, en fonction du nombre de références. Tout d'abord, il constitue l'interlocuteur unique des parcs pour les autres acteurs, tels que la Confédération ou d'autres groupes d'intérêt. Nous avons relevé cet aspect qui constituait déjà un des rôles primordial qu'il doit jouer. Ensuite, le Réseau ouvre aux parcs des portes qui seraient sans doute restées closes s'ils avaient dû agir seuls. Il leur confère du poids et une certaine importance qui leur permet d'accéder à des partenaires de choix. Enfin, un dernier avantage cité par plusieurs de nos intervenants est le savoir que réunit le Réseau. Ce savoir est perçu comme un levier envers la Confédération ou alors comme un soutien aux cantons, lesquels sont bien souvent débordés ou n'ont pas la connaissance dans l'entier des domaines traités par le Réseau.

6.4.4. Le Réseau et ses membres

Relevons tout d'abord les dires de P1. Il affirme qu'un avantage certain est d'avoir le directeur du PNS dans le comité du Réseau. Ce dernier a pu et continue d'offrir son expérience acquise des années durant. À de nombreuses reprises, il a aidé et soutenu les parcs, ainsi que le Réseau.

Ensuite, lorsque nous avons demandé à nos interlocuteurs s'ils pouvaient imaginer que des parcs décident de sortir du Réseau, peu nous ont répondu par l'affirmative. Comme le dit l'enquêté C3, les parcs ont besoin du Réseau pour se faire entendre face à la Confédération. Un parc seul n'aurait sans doute plus les moyens d'exprimer son avis. Notons néanmoins que le cas du PNS ou des éventuels futurs parcs nationaux, est distinct des parcs naturels régionaux ou périurbains, étant eux reconnus par la Confédération et n'ayant donc pas forcément besoin du Réseau pour se faire entendre (C3). Le risque existe que ces derniers ne se sentent plus représentés et décident de quitter le Réseau. En cause, leur situation initiale différente d'un parc naturel régional ou périurbain et par la suite, des obstacles plus nombreux qui se posent à eux. Plus précisément, ils ont des besoins spécifiques et des difficultés autres sur le niveau stratégique. Il est donc important qu'ils aient une certaine importance aux yeux du Réseau. Ce dernier doit ou devra donc trouver des solutions, afin de conserver en son sein les parcs nationaux. Des discussions ont d'ailleurs déjà eu lieu en ce sens entre les parcs Adula et du Locarnese, la Confédération, G2 et le Réseau.

À notre question sur la perte de contrôle du Réseau par ses membres, l'OFEV répond, finalement, qu'il ne craint rien.

6.4.5. Un Réseau trop fermé sur lui-même ?

Un autre problème soulevé par le représentant du Réseau (R1), est le risque d'enfermement du Réseau sur lui-même. Au départ, le Réseau a clairement voulu évincer tout autre acteur et privilégier les seuls projets de parcs en son sein. Le Réseau devrait envisager maintenant de prendre du recul sur ses activités et de faire des réflexions sur la signification d'un parc naturel. Il devrait mettre de côté ses tâches opérationnelles et méthodologiques au profit du pilotage des parcs. R1 fait donc la proposition d'intégrer d'autres organisations au sein d'un groupe de réflexion permanent ou d'une commission de l'association, qui serait créé par l'OFEV ou le Réseau, et dans lequel des organisations externes telles que Pro Natura, les cantons, les universités, l'OFEV seraient intégrés. Ils pourraient émettre des avis, mais ne seraient pas décisionnaires. Il note l'urgence de cette démarche, tant il voit une dérive des parcs vers le marketing. Ce dernier permet en effet de lier les régions autour d'un parc, mais cache tout le travail de fond effectué par les projets de parcs dans d'autres domaines. C'est donc un risque que la population se détourne des parcs n'y voyant uniquement l'aspect marketing. G1 va dans le sens de R1, mais parle d'un conseil consultatif externe qui donnerait des avis et des conseils au Réseau.

Ainsi, certains de nos interviewés, et pas des moindres puisque l'un d'eux est au sein du Réseau, observent la nécessité de procurer au plus vite une nouvelle direction à cette association grâce au soutien des nombreux acteurs qui gravitent autour d'elle. Ces acteurs ont un avis sur les parcs, observent leur développement et ont sans nul doute des conseils à lui donner.

6.4.6. Synthèse

Le Réseau a donc un rôle très important à jouer en tant que représentant des parcs et interlocuteur envers la Confédération, possesseur de savoir et finalement responsable en partie pour la communication et le marketing des parcs. Par ailleurs, il constitue un avantage certain pour une partie de ses membres. Toutefois, il faut qu'il accorde plus d'importance aux parcs périurbains et nationaux. Enfin, après avoir avancé seul, le Réseau devrait s'entourer de conseils d'acteurs ayant aussi un avis sur les parcs.

6.5. Relations institutionnelles entre la Confédération et les cantons

Dans ce chapitre et dans les suivants, nous nous concentrons sur les relations que la Confédération, les cantons et le Réseau entretiennent entre eux et ce, de manière bilatérale. Nous observons les problèmes qui peuvent exister concrètement pour les acteurs que nous avons questionnés et énonçons leurs propositions d'améliorations.

La voie légale à emprunter lors d'échanges à propos des parcs est les cantons, comme nous le rappelle R1. Toutefois, comme déjà mentionné, ce chemin est bien souvent détourné, au profit du Réseau. Le groupe d'intérêt G1 nous rappelle aussi ce fait et insiste sur la relation directe que la Confédération devrait entretenir avec les cantons.

6.5.1. Manque de cohérence dans les directives fédérales

Le canton C3 fait constat d'un manque de cohérence entre les diverses politiques sectorielles fédérales. C'est un réel problème pour ce canton, notamment car il ne sait plus comment agir au mieux, tant il est difficile de concilier les différentes directives. Il prend pour exemple le cas des conventions-programmes. Il fait mention de problèmes de coordination et de cohérence entre les différentes conventions-programmes signées entre les services de la Confédération et des cantons. De plus, il arrive parfois que des interférences avec les projets des cantons se produisent. C'est le cas de la liste de protection des espèces qui a été édictée par le canton et qui entraine en concurrence avec le projet "Valorisation des espèces et des habitats" que la Confédération a attribué au Réseau.

De plus, pour notre interlocuteur, il est également difficile d'identifier de manière claire ce que le canton doit relayer auprès de la Confédération. Cela fait émerger à nouveau le flou sur le rôle du canton.

6.5.2. Rencontres

C3 n'a que des contacts informels avec l'OFEV. L'enquêté est néanmoins invité, avec ses autres confrères responsables des parcs, à des rencontres avec la Confédération pour discuter d'autres sujets, comme les conventions-programmes. C'est le moyen pour lui de discuter de manière informelle des problèmes qu'il rencontre avec les parcs. Mais pour cela, il lui manque des apports du Réseau. C2 nous relate aussi le peu de contact qu'il a avec la Confédération et qui se résume à des transmissions de dossiers.

Le détournement des cantons par la Confédération se laisse bien percevoir, par les expériences de deux de nos responsables cantonaux. Les cantons et la Confédération entrent que rarement en contact et si c'est le cas, le sujet principal n'est pas les parcs. Cette situation semble poser problème aux cantons. Il y a donc des améliorations à opérer.

6.6. Relations institutionnelles entre le Réseau et la Confédération

Le Parc P2 estime que le Réseau et la Confédération entretiennent une bonne relation. À l'interlocuteur P3 de rappeler qu'elle doit nécessairement être bonne, sans quoi les parcs verraient un manque financier important.

6.6.1. Suprématie de l'OFEV

L'enquête P2 met en garde face à des pressions que pourraient exercer l'OFEV sur le Réseau, au vu des moyens financiers versés, lesquelles pourraient entraîner une perte d'indépendance du Réseau. Néanmoins, actuellement, il pense que ce problème n'existe pas. Dans tous les cas, afin d'éviter tout conflit d'intérêt, il ne faudra aucunement accepter des membres de la Confédération au sein du comité du Réseau.

6.6.2. Financement du Réseau

Comme déjà précisé, le financement du Réseau est en grande partie assuré par l'OFEV. La responsable des parcs à l'OFEV estime d'ailleurs que ce fait est un grand avantage pour les parcs, les cantons et la Confédération elle-même. Mais le canton C1 estime que la Confédération délègue énormément de tâches au Réseau. S'en suit des versements financiers importants que le Réseau se doit de dépenser. Parfois, il se demande s'il le fait à bon escient et s'il ne précipite pas les choses, tant la pression de l'OFEV est grande.

Une autre considération à propos du financement du Réseau nous provient du groupe d'intérêt G2, lequel pense qu'il serait bénéfique pour le Réseau que d'autres services de la Confédération financent les parcs par le biais de projets. Pour exemplifier ses dires, il se fonde sur le projet Innotour qui vit grâce au financement du SECO. Ce dernier finance des projets pour les parcs dans le domaine du tourisme. Il serait dès lors primordial que d'autres politiques sectorielles visant l'agriculture ou encore l'aménagement du territoire s'intéressent aux parcs et leurs versent des financements. Dans ce réagencement, l'OFEV pourrait ainsi réserver ses contributions aux projets centrés sur la protection de la nature, pour lesquels il mettrait des experts à disposition.

Notre interlocuteur pour le Réseau (R1) va également dans ce sens. Le Réseau accapare les ressources financières destinées aux parcs. Il faut comprendre le problème dans le sens où l'argent versé par l'OFEV est destiné aux parcs, mais passe à travers le Réseau qui s'active à la concrétisation de projets pour les parcs. Le Réseau est donc en concurrence avec les parcs, car il est financé sur leur crédit. De plus, les parcs périurbains, qui sont financés par la même enveloppe que les parcs régionaux, au contraire des parcs nationaux, ont un intérêt limité à être dans ce Réseau. Il estime qu'il sera de plus en plus difficile pour le Réseau de justifier un financement pour l'ensemble des parcs. Il faudra donc, selon lui, vraisemblablement faire en sorte de prouver que le Réseau est fondamental pour l'ensemble des parcs. Il prend aussi l'exemple du projet Innotour en affirmant qu'il faut renforcer ce genre de coopérations. Cependant, il propose de se tourner vers d'autres organisations privées ou semi-privées. Des coopérations sont d'ailleurs déjà en route ou en cours de concrétisation (CFF, Raiffeisen, Suisse Tourisme). Voici donc un moyen de conserver l'ensemble des parcs au sein de cette entité, sans laquelle les parcs, individuellement, ne pourraient accéder à ces mannes financières.

Dans ce sens, le Parc P2 rappelle les biens faits des projets communs comme ce fut le cas avec le projet SIG. Le Réseau doit faire en sorte d'amener de la valeur ajoutée et d'offrir aux parcs des projets qu'ils ne pourraient pas concrétiser seul. Le Réseau serait responsable de rechercher des moyens financiers pour des projets collectifs, en se tournant vers d'autres partenaires, et la Confédération serait une plateforme de coordination, ainsi qu'en charge de l'opérationnel (R1).

6.7. Relations institutionnelles entre le Réseau et les cantons

Comparé aux deux chapitres précédents relatant les relations entre la Confédération avec les cantons et le Réseau, celui-ci est pour le moins plus dense. Ce fait renforce l'idée que nous avons au départ et qui mettait un exergue le besoin d'une meilleure relation entre le Réseau et les cantons.

6.7.1. Un responsable des parcs pour le canton

Le Parc P1 note le bienfait d'un responsable à temps plein ou à un pourcentage élevé pour les parcs au niveau cantonal. À titre d'exemple, il prend le canton de Berne, qui a engagé au plus vite une personne uniquement responsable des parcs. Cette personne a pu lier un contact privilégié avec le directeur du Réseau, lequel est d'ailleurs convié lors des rencontres entre le canton de Berne et les parcs bernois.

6.7.2. Origine des faibles relations

Le canton C1 estime que les cantons ont manqué de réactivité. Ils n'ont pas eu le temps de se mettre en place et de s'organiser, au contraire des projets de parcs qui se sont très vite mobilisés et qui ont mis sur pied une association pour défendre leurs intérêts. Ceci expliquerait que la Confédération collabore avec le Réseau plutôt qu'avec les cantons, où les structures pour les parcs sont moins importantes.

6.7.3. Intensifier les relations ?

L'interlocuteur P2 ne voit pas l'intérêt d'intensifier les relations. Le Réseau n'est pas un acteur important pour les cantons, ni même utile. De plus, ce n'est pas la tâche du Réseau que de collaborer avec les cantons. De même, le Parc P3 convient que ces échanges sont moins importants. Il nuance ses propos en affirmant que les échanges d'informations sont indispensables, afin d'éviter notamment le travail à double. Le Réseau doit selon lui concentrer son énergie sur les relations autant avec les parcs, qu'avec la Confédération. Les relations avec les cantons seront difficiles à améliorer puisqu'ils ne traitent que d'aspects juridiques et financiers. Quant au Parc P1, il estime que les relations du Réseau avec les cantons ne sont pas primordiales à l'heure actuelle. Il est néanmoins certain qu'il faut laisser la porte ouverte à toutes possibilités. Il justifie cette prise de position par le fait que les clients du Réseau ne sont pas les cantons, mais bel et bien les parcs. C'est donc eux qu'il faut satisfaire avant tout. Les sommes très variables qui sont versées par les cantons pour le Réseau le laissent également perplexe face à un éventuel accroissement des collaborations entre les deux acteurs. Il faut selon lui se demander quel intérêt pourrait avoir le Réseau à collaborer avec les cantons et quelle tâche pourrait éventuellement remplir les cantons pour le Réseau. Il estime en fin de compte que les relations sont à l'heure actuelle assez développées et qu'il n'est pas nécessaire de les accroître. Le même mot d'ordre est émis du côté du Réseau (R1), qui pense que ce n'est pas de sa responsabilité que d'entretenir des relations avec les cantons. Pour C2, une discussion informelle, une fois par an, entre les responsables cantonaux pour les parcs et le directeur du Réseau sur les problèmes que leurs parcs respectifs rencontrent, est très importante, de même que les rencontres annuelles. Au-delà de cela, il ne voit pas la nécessité d'intensifier ces relations, car les cantons doivent avant tout répondre à leurs parcs. Pour finir, un des autres responsables cantonaux (C3) estime qu'il faut accroître un peu les échanges sans toutefois les multiplier de manière conséquente. C1 est l'unique personne avec qui nous nous sommes entretenues qui affirme clairement la nécessité d'accroître la collaboration entre les cantons et le Réseau.

Il est au final très intéressant de constater que d'une voix commune, les parcs interrogés ne désirent pas que le Réseau intensifie ses relations avec leurs cantons respectifs. Ils n'en voient pas l'intérêt. Leur avis est important à prendre en compte, puisque nous discutons ici de leur association. Les cantons sont plus nuancés et sans vouloir collaborer de manière accrue avec le Réseau, ils pensent que quelques contacts supplémentaires ne seraient pas superflus. Ci-dessous, nous énonçons quelques idées pour encourager les collaborations entre ces acteurs. Il est aussi pertinent de citer les propos de G1 qui, lui, ne parle pas de collaboration, mais propose d'intégrer directement les cantons au Réseau. Pour ce faire, une discussion bilatérale entre le Réseau et chacun des cantons devrait être envisagée. Il propose même que le Réseau attribue aux cantons le statut de membre associé.

6.7.4. Rencontres

Il faut, selon C1, redonner de l'importance au groupe de travail tripartite qui existe déjà. Dans tous les cas, il estime qu'une rencontre avec le Réseau, à raison d'une fois par année est le minimum. Il propose aussi que le Réseau organise des échanges d'expériences où seuls les cantons seraient conviés.

Une autre remarque du responsable cantonal C2 est qu'il apprécierait que les rencontres organisées par le Réseau se concentrent sur une seule thématique. C3 le rejoint sur ce point. Des rencontres à thèmes permettraient aux seuls responsables cantonaux concernés par la thématique de s'y rendre et d'éviter de perdre du temps sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas. Les rencontres pourraient développer des thématiques importantes pour les parcs, comme par exemple une discussion sur les énergies renouvelables et leurs enjeux sur la nature et le paysage ou encore, sur l'énergie du bois et de la diversité en forêt.

6.7.5. Communication

C1 considère les informations venant du Réseau dans les domaines du tourisme et de l'économie comme indispensables afin que les cantons soient informés des projets du Réseau. En revanche, une information plus importante du Réseau à propos de la nature et du paysage, de même que de l'éducation à l'environnement, ne serait pas superflue. De plus, le Réseau doit diriger sa communication de manière plus aigüe à l'attention des cantons, afin d'accroître leur sensibilité sur la thématique des parcs. Il propose aussi que le Réseau communique les nouvelles des cantons pour les autres cantons.

D'autre part, il serait utile, selon C3, que le Réseau transmette ses besoins aux cantons, lesquels ont parfois plus de poids que lui. Pour intervenir auprès de la Confédération, il serait intéressant que le Réseau communique plus avec les cantons. Ces derniers pourraient ensuite directement transmettre les revendications du Réseau à la Confédération.

De plus, C3 verrait d'un bon œil que le Réseau l'informe sur les difficultés qu'il rencontre, ainsi que celles des parcs. Il cite pour exemple le dossier du financement du Réseau (financement insuffisant) qui pose sans cesse problème.

6.7.6. Consultation

Les cantons devraient, selon C1, être consultés lorsque le domaine relève de leur compétence. Il en cite trois : nature et paysage (agriculture, forêts), mobilité et aménagement du territoire. D'une manière générale, le Réseau ne doit pas intervenir dans les domaines où les cantons sont autonomes, selon ses propos. De plus, l'interlocuteur C3 fait remarquer que les cantons peuvent être utiles et avoir un rôle certain à jouer dans la définition des projets. Lorsque les projets sont déjà bien élaborés, il est plus difficile pour les responsables cantonaux de se prononcer et ceci bien souvent en raison de leur manque de formation dans le domaine.

6.7.7. Le Réseau à l'écoute des cantons

Notre interlocuteur pour le Réseau (R1) explique que les principaux cantons accueillant des parcs ont maintenant des responsables pour les parcs. Après avoir réglé les problèmes organisationnels, ils ont acquis des jugements et des idées pertinentes sur le positionnement des parcs. De plus, ils possèdent une vision pragmatique. Le Réseau devrait donc davantage prendre en compte leur avis et interagir avec les cantons principaux en matière de parcs que sont Berne, les Grisons, le canton de Vaud et le Valais. Actuellement, il ne profite pas assez de ce potentiel de connaissances. Un manque certain en financement et en personnel est une des explications, selon R1.

6.7.8. Synthèse

Les relations entre la Confédération et les cantons semblent faibles et poser problème à nos enquêtés. Un manque de cohérence entre les politiques fédérales et cantonales a également été mentionné.

Quant aux relations entre la Confédération et le Réseau, elles sont déjà très intenses en ce moment. Néanmoins, nos enquêtés ont parlé de problèmes au niveau du financement.

Finalement, de nombreux propos ont été tenus à propos des relations entre le Réseau et les cantons. Dans l'ensemble, beaucoup ont affirmé que ce n'était pas la tâche du Réseau que de collaborer avec les cantons. Il faudrait donc simplement intensifier quelque peu les relations, par le biais de rencontres plus régulières entre eux. Le Réseau devrait aussi diriger sa communication à l'intention des cantons et les consulter de manière plus conséquente, étant donné qu'ils ont développé des avis et des visions pragmatiques sur les parcs.

7. Analyse des résultats

Dans le chapitre précédent, nous avons synthétisé les avis des enquêtés. Les acteurs concernés par les propos tenus peuvent déjà retirer des informations qui leur permettront d'être davantage conscients de leur rôle, de leurs avantages ou encore de leurs manquements.

Dans ce chapitre, nous relevons les résultats qui nous paraissent les plus importants et pertinents pour répondre à notre question préliminaire, qui est de savoir comment créer une bonne gouvernance au sein de la structure relative à la mise en œuvre de la politique des parcs. Pour ce faire, nous nous basons sur les théories de la gouvernance et des groupes d'intérêt, développées dans le chapitre 4.

7.1. Le Réseau, un groupe d'intérêt

En revenant sur la théorie, nous rappelons qu'un des buts primaires de la création d'une association telle que le Réseau, est la représentation et la défense des intérêts de ses membres, en l'occurrence des parcs face à la Confédération. KRIESI (1998) nous décrit un groupe d'intérêt comme un corps intermédiaire entre ses membres et l'État, auprès duquel il représente leurs intérêts. Selon nos résultats du chapitre 6, les membres du Réseau sont satisfaits du travail de défense de leur volonté et de l'influence qu'il exerce sur les décisions étatiques. De plus, selon la théorie d'OFFERLÉ (1998), les groupes d'intérêt, outre la représentation qu'ils font de leurs membres, leurs offrent aussi des prestations concrètes et cela, sans passer par le circuit politique qui peut s'avérer être long. Si nous nous basons sur les dires de nos interviewés, le Réseau se préoccupe très bien de ses membres et s'active pour leur offrir des prestations, dont ils se satisfont. De nombreux projets ne pourraient, en effet, pas être concrétisés par les parcs eux-mêmes. L'indépendance partielle du Réseau, laquelle lui permet d'éviter les obstacles politiques ou administratifs que rencontrent les organes publics, a d'ailleurs été citée comme étant un de ses avantages. Enfin, les groupes d'intérêt, en tant qu'ils contribuent à l'information d'acteurs politico-administratifs (GROSSMAN et SAURUGGER, 2006) ou qu'ils soutiennent les compétences étatiques (MACH, 2006), sont des caractéristiques qui ont été relevées à de nombreuses reprises. À titre d'exemple, les responsables cantonaux nous ont affirmé que le Réseau était une source d'information non négligeable pour eux. Par ce biais, ils se renseignent sur les activités de l'ensemble des acteurs gravitant autour des parcs.

Quant à la représentation des parcs par le Réseau, elle a été très bien évaluée, autant par ses membres, que par les acteurs à qui il s'adresse, que ça soit les cantons ou la Confédération. Néanmoins, rappelons les risques énoncés par OFFERLÉ (1998). Premièrement, une telle routine de travail peut s'installer entre les acteurs d'une politique publique, qu'il est parfois difficile de prendre du recul et de remettre en question cette représentation. Nous devons donc quelque peu atténuer nos propos, bien que les parcs, les destinataires de cette représentation, se soient dit satisfaits. Le second risque, écarté par nos enquêtés, est que le Réseau s'éloigne de manière significative de ses membres suite à sa professionnalisation. Certains nous ont d'ailleurs assuré que si cela devait arriver, ils interviendraient au plus vite auprès du Réseau. Enfin, le dernier risque qui s'est révélé être concret lorsque nous avons interviewé nos enquêtés, est relatif à la généralisation inévitable lorsqu'un ensemble de cas individuels et variés est regroupé sous une bannière commune. Ainsi, quelques-uns de nos interlocuteurs ont émis des alarmes quant à la représentation que le Réseau pouvait offrir aux

parcs périurbains et nationaux. En effet ces catégories de parcs sont en infériorité numérique et le risque est grand qu'ils ne se sentent pas soutenus. D'une part, il existe pour l'instant un unique parc périurbain au sein du Réseau. Il y a donc de fortes chances que ses opinions reçoivent un écho moindre face à celui des 14 parcs régionaux. D'autre part, les parcs nationaux font face à de nombreux obstacles supplémentaires que le Réseau ne peut pas toujours se permettre de prendre en considération. La difficulté est donc de satisfaire les différentes catégories de parcs qui ont chacune des prérogatives diverses. Dans tous les cas, le travail de représentation doit se traduire par des actions concrètes, lesquelles doivent être renouvelées fréquemment, afin de justifier l'existence et la nécessité du Réseau.

En reprenant la stratégie interne des répertoires d'action de GROSSMAN et SAURUGGER (2006), nous constatons que le Réseau fait également bon usage des deux stratégies proposées. La première, l'expertise (ou le savoir), a été mentionnée par bon nombre d'intervenants comme un des principaux avantages du Réseau. La seconde est la consultation. La majorité des enquêtés relate que la Confédération et les groupes d'intérêt questionnés ont trouvé dans le Réseau leur interlocuteur principal pour les parcs. Il est tout à fait normal pour eux de le consulter.

En bref, nous avons ainsi détaillé les éléments que nous avons énoncés dans le chapitre 4.1 à propos des théories sur les groupes d'intérêt. Dans l'ensemble, les acteurs paraissent satisfaits des tâches qui incombent à un groupe d'intérêt comme le Réseau : la représentation qu'il donne de ses membres et l'utilisation des répertoires d'action. Cette bonne exécution des tâches du Réseau est importante, sans quoi les relations entre le Réseau, la Confédération, les cantons et les groupes d'intérêt pourraient être remises en question.

7.2. La nécessité d'une gouvernance

En nous appuyant sur les propos de LERESCHE (2001), nous rappelons que suite à la complexification sociale, entendu par là la fragmentation de la société et des interdépendances croissantes, nombre d'organisations toujours plus spécialisées pour se faire une place, ont émergé ces dernières années. L'émergence du Réseau est un exemple de cette spécialisation des secteurs, puisqu'il s'est concentré sur la thématique des parcs naturels uniquement. S'en suit alors une complexification de la thématique tant elle est spécifique. Certains enquêtés nous ont d'ailleurs rappelé le nombre de définitions et de distinctions qu'il avait fallu créer. Nous-mêmes avons tenté de donner des explications claires quant aux directives de cette politique publique.

L'État devant faire face à de plus en plus d'obstacles pour assurer une cohésion sociale, produire des politiques publiques et coordonner ses actions, le besoin de gouvernance s'est fait sentir (LERESCHE, 2001). Aujourd'hui, les auteurs, dont LERESCHE (2001), estiment que le concept de gouvernance est la réponse à une crise générale de gouvernabilité ou d' "ungovernability" (PIERRE & PETERS, 2005). La gouvernance permettrait ainsi de mettre en cohérence l'ensemble des actions de l'État. Nous y revenons plus précisément par la suite, mais nos intervenants cantonaux nous ont fait part parfois des incohérences et des difficultés à coordonner différents programmes fédéraux, ainsi que les programmes fédéraux et cantonaux. Il y a donc encore des améliorations à faire.

Dans la suite de notre analyse, nous observons les transformations subies par l'État. Ces transformations auraient mené en effet à une action publique plus pragmatique et flexible, qui peut s'adapter aux acteurs et faire face à des problèmes complexes.

7.3. La transformation du rôle de l'État

Comme déjà précisé, suite aux nombreuses difficultés que l'État se devait d'affronter, des solutions ont été trouvées dans la gouvernance. L'État a ainsi repensé son rôle et redéfini ses compétences, ce que nous détaillons ci-après.

L'État ayant vu le nombre d'acteurs experts dans un domaine croître, il a saisi l'opportunité de leur déléguer des tâches (HASSENTEUFEL, 2009). C'est le cas, lorsque l'OFEV délègue au Réseau la collaboration et le transfert de connaissances entre les parcs, ainsi que la promotion de la marque "Parc" et du label "Produit". À l'heure actuelle, l'État est ainsi davantage perçu comme un partenaire par les experts comme le Réseau qui travaille en quelque sorte pour lui. C'est une première transformation du rôle de l'État. Toutefois, à la différence d'autres partenaires, l'État reste l'instance qui fixe les règles et prend les décisions (LERESCHE, 2001). GROSSMAN & SAURUGGER (2006) parlent en ces termes : l'État ne dirige plus, mais se contente de fixer les règles et de contrôler leur application. Ces propos sont confirmés par les enquêtés qui considèrent l'OFEV comme un partenaire parmi d'autres. Ils critiquent, cependant, la trop grande influence qu'il tente d'exercer sur eux. Il existe donc un fossé entre, d'une part, les acteurs des parcs, des cantons et du Réseau qui considèrent l'OFEV comme un partenaire et, d'autre part, l'OFEV qui cherche encore à exercer une certaine suprématie. Or, selon la fonction qui est la sienne dorénavant, l'OFEV ne devrait par exemple en rien s'attribuer des tâches relatives à la gestion de projet comme ce fut le cas pour la campagne d'information pour les parcs. Il en va de même pour l'autre exemple cité par nos enquêtés, à savoir le projet de signalétique dans les parcs. À l'avenir, l'OFEV ne devrait donc plus entreprendre de tels projets, tant sa suprématie devient de plus en plus mal venue.

Ensuite, une seconde transformation est relative au rôle de régulateur (GROSSMAN et SAURUGGER, 2006) ou de médiateur (MACH, 2006) que jouerait l'État. Il est ainsi notamment responsable d'arbitrer les conflits entre les acteurs (LERESCHE, 2001). Nous estimons donc que si au sein de la structure implémentant la politique des parcs, un conflit venait à éclater entre le Réseau et un canton (qui pourrait découler d'une mésentente entre le Réseau et un parc de ce canton par exemple), la Confédération aurait un devoir de médiatrice. En effet, elle devrait prendre les dispositions nécessaires afin de calmer la situation et ainsi d'assurer la meilleure mise en œuvre de sa politique.

La Confédération devrait donc se limiter à fixer les règles par le biais de directives et à surveiller leur bonne application. De plus, si des conflits venaient à éclater entre le Réseau et un ou plusieurs canton/s, la Confédération devrait intervenir. Ces propos sont à prendre en considération si un consensus parmi les acteurs publics de la politique des parcs et le Réseau veut être garanti.

7.4. La reconnaissance des parcs d'importance nationale

Par ce chapitre, nous voulons expliquer le nombre de retombées positives qui pourraient être constatées si les parcs d'importance nationale venaient à être plus connus. Les parcs ont effectivement encore un long chemin à accomplir pour se faire connaître et faire connaître la diversité des domaines qu'ils englobent (agriculture, aménagement du territoire, tourisme, économie, protection de la nature et du paysage, protection du patrimoine, etc.). Cette reconnaissance doit être acquise auprès des acteurs traitant de domaines étant liés aux parcs, autant au niveau fédéral que cantonal. Néanmoins, au vu des remarques faites par nos enquêtés, nous

insisterons plus sur le niveau cantonal. En effet, quelques-uns nous ont dit toute leur difficulté à interpeller l'ensemble des services cantonaux ayant potentiellement un rapport avec les parcs. Nous estimons donc que les acteurs que nous énumérons ci-dessous, ont un rôle à jouer.

Pour débiter, il est évident qu'un des premiers acteurs pouvant concourir à la reconnaissance des parcs, sont les parcs eux-mêmes. En effet, étant les principaux concernés, il est certes de leur devoir que de se faire connaître, de rendre compte de leur potentiel, ainsi que de la diversité de leurs activités. Pour ce faire, les parcs pourraient convier des responsables des services cantonaux touchant aux parcs à chaque fois que l'occasion se présente. Pour exemple, lorsqu'un parc organise une rencontre à thème et que ce dernier peut concerner un responsable cantonal, il devrait le convier. Un autre exemple, est celui des parcs bernois qui se sont constitués en réseau (Réseau des parcs bernois). C'est une bonne solution pour pouvoir se positionner en tant que représentant de l'ensemble des parcs d'un canton et ainsi interpeller les services cantonaux. Il est néanmoins clair que cette réunion des parcs ne peut guère se reproduire dans tous les cantons, en raison du minimum nécessaire de parcs.

Ensuite, un second acteur est le Réseau. Actuellement, ce dernier a peu de contact au niveau cantonal, ce que R1 a notamment relevé. Une première proposition est relative à sa newsletter. Actuellement, le Réseau l'adresse aux responsables cantonaux des parcs. Toutefois, les autres responsables cantonaux de domaines touchant aux parcs ne la reçoivent aucunement. Il faudrait donc y remédier. De plus, le contenu de cette newsletter devrait être revisité. En effet, d'après les dires de nos interviewés, il semblerait qu'elle s'adresse avant tout aux parcs du Réseau et aucunement aux responsables cantonaux. Nous proposons alors, selon l'idée de l'interlocuteur C1, que le Réseau relaye dans sa newsletter des nouvelles des cantons pour les autres cantons. À titre d'exemple, le responsable cantonal C2 nous a expliqué qu'il réunissait les parcs trois fois dans l'année dans le but de développer une thématique commune aux parcs du canton (cf. chapitre 10.3.2., "Entretien avec C2"). Cette information pourrait ainsi être reportée par le Réseau, afin de donner des idées aux autres cantons. Une seconde proposition pour améliorer la reconnaissance des parcs est que le Réseau convie les responsables cantonaux et les autres responsables de thématiques touchant aux parcs lors des rencontres qu'il organise. L'ensemble de ces responsables pourraient connaître davantage les parcs par l'information qui leur serait donnée.

Un troisième acteur, les responsables cantonaux pour les parcs, doivent également être pris en considération. Ces responsables doivent faire en sorte de rendre les parcs connus auprès des autres services cantonaux touchés par les parcs. Des invitations à des rencontres ou l'envoi de newsletter sont envisageables. L'exemple donné par notre enquêté C2 qui organise des rencontres entre les parcs et des responsables de services cantonaux en lien avec les parcs, pourrait être suivi dans chacun des cantons.

Pour finir, l'OFEV a lui aussi un rôle à jouer dans cette problématique. En effet, selon l'OParcs, c'est à lui que revient la tâche de collaborer « étroitement en particulier avec les services fédéraux compétents pour l'agriculture, l'aménagement du territoire, la politique régionale, les infrastructures, la défense nationale, le sport, la protection du patrimoine culturel et des monuments historiques, ainsi qu'avec les cantons »¹¹⁹. Alors même que cela relève de sa compétence, l'OFEV

¹¹⁹ CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), art. 29, al. 3.

aurait à l'heure actuelle des difficultés à collaborer avec l'ensemble des services, selon des propos tenus par nos interviewés. Des efforts sont donc à consentir par l'OFEV.

En conclusion, pour l'ensemble des propositions que nous avons faites ci-dessus, des questions de personnel, de temps et de financement doivent incontestablement être prises en considération. Il n'en reste pas moins qu'une prise de conscience au sein des services fédéraux et cantonaux doit encore avoir lieu, afin que ce nouvel instrument de développement durable en Suisse puisse développer l'entier de son potentiel. Une fois que les parcs seront reconnus par tous les acteurs concernés, alors la politique fédérale sera d'autant plus légitimée et un consensus parmi l'ensemble de ces acteurs pourra être assuré.

7.5. Assurer un consensus entre la Confédération et les cantons

Un détournement des cantons par l'OFEV a déjà été mentionné à maintes reprises comme étant un problème. En effet, d'une manière générale, les relations entretenues entre la Confédération et les cantons à propos des parcs se limitent, à l'heure actuelle, à des relations informelles ou des relations de type administratives (transmission des dossiers de parcs, etc.). Ce manque de collaboration entraîne des incohérences au niveau des programmes fédéraux destinés aux parcs, d'une part avec d'autres programmes fédéraux et, d'autre part, avec des programmes cantonaux. Ce fait a souvent été relevé par nos enquêtés. Il faut donc y remédier.

Nous proposons que les collaborations et les consultations entre la Confédération et les cantons s'intensifient. Il est en effet de la responsabilité de l'OFEV de collaborer étroitement avec les cantons, selon l'article 29, alinéa 3 de l'OParcs. Les parcs sont en effet un domaine particulier de par le nombre de thématiques qu'ils regroupent et leurs objectifs qui changent en fonction de la catégorie de parcs. Lorsque la Confédération met en place des programmes fédéraux qui touchent aux parcs, elles devraient davantage porter son attention sur les éléments qui pourraient potentiellement contredire ceux d'autres programmes fédéraux ou cantonaux, ainsi que les spécificités liées aux parcs. Ce processus pourrait passer par des consultations et des discussions entre l'OFEV et les responsables cantonaux pour les parcs. Pour exemple, l'OFEV et les cantons devraient s'accorder sur les directives en matière de protection des espèces à appliquer ou éventuellement à assouplir pour les parcs. Ces collaborations éviteraient de nombreuses tergiversations pour les responsables cantonaux sur les directives à faire appliquer aux parcs. Un gain en efficacité serait acquis et de meilleures relations entre l'OFEV et les responsables cantonaux pour les parcs seraient assurées. PIERRE et PETERS (2005) affirment d'ailleurs que par la gouvernance, nous pouvons notamment coordonner et rendre cohérent les actions des acteurs publics.

La gouvernance nous offre donc des solutions pour garantir la cohérence de la politique publique. Toutefois, les cantons doivent encore se renforcer et prendre la place qui leur est due, celle d'intermédiaire entre les parcs et la Confédération. Le chapitre suivant nous apporte des éclaircissements.

7.6. Un renforcement du rôle des cantons

Les intervenants cantonaux nous ont fait part du peu de poids qu'ils ont, en raison du manque de clarté de leur rôle, de leur faible importance ou du défaut de consultation à leur égard. Des solutions sont donc à trouver, afin qu'ils se sentent inclus dans la politique fédérale des parcs.

Même si comparaison n'est pas raison, prenons en référence la nouvelle politique régionale (NPR) (comparaison de l'enquête G1). Par le biais de deux arrêtés fédéraux fixant les priorités et le financement de la politique régionale pour la période 2008-2015, les cantons ont acquis plus d'importance, devenant les principaux responsables de la mise en œuvre de la NPR. La Confédération se limite à contracter des conventions-programmes et à mettre en place des mesures d'accompagnement¹²⁰. Des sessions de formation et de perfectionnement sont proposées par la Confédération. Ces mesures ont également pour objectif d'assurer une coordination des politiques fédérales qui ont un impact régional. Le SAB (association privée), que nous pouvons comparer au Réseau, collabore à la mise en œuvre de la politique régionale. Il gère une conférence des régions, laquelle vise à échanger les expériences entre les régions et les acteurs du développement régional, à reconnaître les enjeux et à coordonner les politiques sectorielles¹²¹. Aussi, une conférence tripartite sur les agglomérations (ci-après : CTA) entend instaurer une collaboration plus étroite entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Elle a été fondée en 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (AdCS) et l'Union des villes suisses (UVS). Elle vise l'échange d'informations et le traitement de problèmes concrets¹²².

Ainsi, en nous inspirant de la structure de la NPR, nous proposons en premier lieu que le Réseau, le SAB, Pro Natura et encore d'autres organisations encouragent les cantons à se réunir au sein d'une conférence des cantons pour les parcs. Cette conférence rassemblerait l'ensemble des services cantonaux concernés par les parcs. Il serait encourageant de pouvoir réunir tous les cantons, même si certains n'ont pas de responsables cantonaux pour les parcs. Dans ce genre de situation, les cantons devraient tout de même faire en sorte de désigner une personne (d'un service ayant pour but de protéger la nature et le paysage) qui se rendrait à ces rencontres, tant la thématique est et sera importante dans le futur. Le regroupement des cantons vise à ce que ces derniers acquièrent plus d'importance et puissent défendre leurs points de vue. De plus, la Confédération aurait, tout comme pour les parcs, un interlocuteur unique pour les cantons. Nous avons déjà constaté à maintes reprises les avantages d'un partenaire unique. Un autre avantage à une telle réunion est que les responsables cantonaux pourraient s'entraider et échanger entre eux sur des problématiques leur étant propre. Actuellement, ils ne savent pas à qui s'adresser lorsqu'ils ont des problématiques à résoudre (cf. enquête C3). Il est clair que la mise sur pied de cette conférence engendrera une importante organisation, alors que, comme un enquêteur nous a suggéré, la création d'un groupe de travail au sein de la CDPNP serait plus aisée. Le problème est que la CDPNP réunit uniquement les responsables cantonaux pour la protection de la nature et du paysage, et que les responsables cantonaux pour les parcs sont dispersés dans divers services en fonction des cantons. Créer une nouvelle conférence nous paraît donc la solution la plus appropriée. D'autant plus que la complexité de la thématique des parcs et le nombre de domaines qu'elle concerne, est suffisamment large pour pouvoir prétendre à la mise sur pied d'une telle instance.

¹²⁰ Département fédéral de l'économie. Nouvelle politique régionale (NPR). Document consulté le 12 juillet 2012 de <http://www.evd.admin.ch/themen/00129/00164/index.html?lang=fr>.

¹²¹ Conférence des régions. Buts de la Conférence des régions. Document consulté le 11 juin 2012 de <http://www.regionen-ch.ch/Nos-Buts.1004.0.html?&L=2>.

¹²² Conférence tripartite sur les agglomérations. À propos de la CTA. Document consulté le 11 juin 2012 de <http://www.tak-cta.ch/french/la-cta/inhalt/la-cta/menu-id-59.html>.

En second lieu, en observant les rencontres organisées par la Confédération pour les acteurs concernés par la NPR, nous estimons que l'OFEV pourrait faire davantage en matière de mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre de la politique des parcs. Une attention particulière pourrait donc être portée par l'OFEV sur les cantons (sur toutes les sections cantonales d'un domaine touchant aux parcs), par le biais de séances de formation sur la politique des parcs ou de perfectionnement, comme c'est le cas dans le cadre de la NPR. Les responsables fédéraux pour les parcs principalement, mais aussi des responsables des offices fédéraux touchant aux parcs (économie, agriculture, aménagement du territoire, etc.) pourraient ainsi se relayer pour mener ces séances. Cette remarque répond aux dires de certains de nos interlocuteurs cantonaux qui ne se sentent parfois pas à l'aise en matière de parcs, tant ces derniers traitent de problématiques différentes. En bref, ces rencontres entre les responsables fédéraux et les responsables cantonaux pour les parcs permettraient à ces derniers d'acquérir des compétences supplémentaires. Ils pourraient ensuite faire le relais avec les responsables cantonaux de domaines concernant les parcs. *In fine*, la position des cantons dans la structure de la politique des parcs d'importance nationale serait renforcée, au vu des compétences acquises.

Dans tous les cas, une prise de conscience au niveau cantonal doit avoir lieu. Tant que les cantons ne se rendent pas compte du potentiel des parcs, ils ne pourront en bénéficier.

7.7. Le courant néo-corporatiste pour un consensus entre la Confédération et le Réseau

Comme déjà mentionné dans notre chapitre relatif à la revue littéraire (chapitre 4.1), le courant néo-corporatiste présume une volonté du groupe d'intérêt d'échanger avec l'État, afin de parvenir à un consensus social. Selon les propos tenus par nos enquêtés, il n'y aurait pas grand-chose à redire sur la relation de coopération qu'entretient le Réseau avec la Confédération, laquelle est considérée comme bonne – excepté la suprématie de l'OFEV et le financement du Réseau, sujets que nous traitons dans le prochain chapitre. Nous pouvons ainsi confirmer que l'approche néo-corporatiste est bien appropriée à notre cas.

Pour expliciter cette relation, nous nous basons sur les dires d'HASSENTEUFEL (2009). Ce dernier parle de "légitimité politique" que le groupe d'intérêt doit obtenir pour pouvoir prétendre à une relation stable avec ce dernier. Les propos de notre interlocuteur de l'OFEV (B1) ne remettent aucunement en question l'existence du Réseau ou encore la relation qu'il entretient avec lui. Partant de ce fait, le Réseau peut être considéré comme ayant obtenu sa légitimité politique. Ayant acquis cette dernière, les membres du groupe vont, à leur tour, lui accorder leur légitimité. Parmi l'ensemble de nos interlocuteurs des parcs, tous nous ont prouvé la légitimité qu'ils accordaient à leur association (ils ne désirent aucunement sortir du Réseau, estiment qu'il fait un bon travail, qu'il les représente bien, etc.). De ce point de vue, la bonne relation entre le Réseau et la Confédération est garantie.

Voyons alors quels sont les avantages pour chacune des parties. En ce qui concerne l'OFEV, l'avantage est de pouvoir profiter des connaissances expertes du Réseau, d'une acceptation plus grande de sa politique publique en matière de parcs par le Réseau et ses membres, et du soutien pour la mise en œuvre de sa politique. Il est ainsi important, selon la théorie d'HASSENTEUFEL (2009), que le Réseau soit conscient de ce qu'il peut apporter à la Confédération. En ce qui concerne

le Réseau, ses avantages se résument à la conservation d'une position privilégiée auprès de la Confédération et de la réception de contributions financières fédérales. Les deux parties doivent être conscientes des bénéfices qu'elles s'apportent mutuellement, afin que ce partenariat soit réussi, selon MCQUAID (2010) (cf. revoir chapitre 6.4.2. et 6.4.3. pour plus d'éléments).

La relation d'échange est effective tant que les deux parties parviennent à respecter les termes de l'échange. Les parties doivent donc être conscientes des risques d'une telle relation. Tout d'abord, le Réseau doit faire en sorte de ne pas contester la politique publique en matière de parcs d'importance nationale. En d'autres termes, il doit parvenir à faire taire les éventuelles contestations de ses membres. Ensuite, si l'OFEV venait à ne plus pouvoir verser un financement au Réseau, alors sa relation avec ce dernier serait remise en question. Ce n'est donc qu'à ce prix que le consensus peut être maintenu.

Pour conclure, aussi longtemps que le Réseau conserve sa légitimité politique auprès de l'OFEV, le consensus entre ces deux acteurs est garanti. Ces derniers doivent être néanmoins conscients des risques qu'ils encourent.

7.8. Le financement du Réseau et de ses parcs

Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur le financement du Réseau. Suite aux remarques de certains de nos enquêtés et dès lors que nous considérons l'OFEV comme un partenaire du Réseau, des questionnements quant au financement se posent.

Un des problèmes mentionné par nos enquêtés est la concurrence créée entre le Réseau et les parcs, en raison de l'accaparement d'une partie des ressources financières de l'OFEV par le Réseau. Il devrait donc se tourner vers d'autres instances. Pour ce faire, nous proposons de considérer, dorénavant, l'ensemble des offices fédéraux en tant que partenaires potentiels (cf. enquêté G2). Il en irait ainsi de l'Office fédéral de l'agriculture, de l'aménagement du territoire ou encore de l'OFEV. Le Réseau s'adresserait alors à ces partenaires en fonction des projets qu'il désire concrétiser. Ainsi, les contributions de l'OFEV pourraient être dédiées uniquement pour des projets visant à protéger la nature et le paysage, et éventuellement s'accroître. De la sorte, nous répondons aussi aux remarques des interviewés qui estiment que ce domaine est quelque peu délaissé par le Réseau et offrons une réponse à l'intervenant cantonal, qui remettait en cause son financement à l'intention du Réseau. Nous pouvons imaginer que ce système serait adapté de la même manière au niveau cantonal et que l'ensemble des services cantonaux concernés par les parcs verseraient eux aussi une contribution financière, certes moindre que celle de la Confédération, pour un projet du Réseau dont le domaine les concerne.

Toutefois, les services principalement responsables des parcs et du Réseau, resteraient les offices cantonaux compétents en matière de parcs pour les premiers, et de l'office fédéral compétent en la matière pour le second. Nous entendons par là que les parcs et le Réseau sont des associations qui visent principalement à protéger des espaces naturels. Ainsi, il est de la compétence des organes responsables au niveau cantonal et fédéral que de veiller au bon fonctionnement de ces structures. Plus concrètement, nous estimons qu'ils devront mettre à disposition les ressources financières suffisantes pour permettre aux structures des parcs ou au Réseau de financer l'opérationnel, c'est-à-dire les charges, les frais de direction, des relations publiques, de la communication, etc. Ce financement pourrait alors prendre la forme d'un subventionnement. Pour

étayer nos propos, citons PIERRE & PETERS (2005) qui prétendent que l'État se doit de mobiliser, d'organiser et de rendre disponible des ressources pour l'ensemble des domaines politiques.

Un autre problème concerne les parcs périurbains qui piochent dans la même manne financière que les parcs régionaux. En effet, ces derniers doivent partager les financements avec les parcs régionaux, alors qu'ils pourraient demander une contribution financière fédérale leur étant exclusivement réservée, en raison des exigences différentes qu'ils leurs sont imposées. Les bénéficiaires des partenariats avec des organisations telles que les CFF, Suisse Tourisme ou encore la Raiffeisen, ou un service étatique tel que le SECO pour le projet Innotour, ont souvent été rappelés par les enquêtés. En accroissant ce type de partenariats, ayant un fort potentiel pour intéresser les parcs périurbains, on évite leur fuite. Le Réseau doit se montrer indispensable pour eux, en leur ouvrant des portes qui seraient restées closes s'ils avaient été seuls.

Pour conclure, le Réseau aurait donc pour rôle de rechercher des financements auprès des organes fédéraux, afin de concrétiser les projets que ses membres désirent, et de créer des partenariats avec des organisations intéressantes pour l'ensemble de ses parcs. En repensant le financement, nous visons à garantir des relations consensuelles entre l'ensemble des acteurs concernés. Malgré tout, nous ne pouvons éviter de faire mention de la situation financière difficile, surtout au niveau des cantons. Les financements manquent bien souvent et à l'avenir, il faudra également anticiper ces situations afin d'éviter que les parcs ne se retrouvent dans l'impasse.

7.9. Assurer un consensus entre les cantons et le Réseau

Le Réseau est conscient des avantages d'une bonne collaboration avec la Confédération. Reste encore qu'il en aille de même avec les cantons. Nous avons cité les avantages d'un partenariat dans la partie théorique (MCQUAID, 2010). Ci-dessous, nous les reprenons et les appliquons aux relations entre les cantons et le Réseau, en fonction des propos tenus par nos enquêtés.

Tout d'abord, un premier avantage selon MCQUAID (2010), est qu'un partenaire comme le Réseau peut apporter une innovation et un dynamisme dans les idées, ce qui pourrait manquer parfois aux organes publics. Il regroupe différents acteurs issus de configurations territoriales ou encore de catégories de parcs diverses. Ainsi, le partage des connaissances du Réseau avec les autres acteurs engendre une maximisation de la qualité, de l'adéquation et de l'efficacité de la politique. Cet aspect peut contribuer à l'instauration de relations fiables entre les cantons et le Réseau. Ces derniers doivent considérer le Réseau comme un soutien important pour les tâches qu'ils ont à accomplir dans les domaines pouvant concerner les parcs. D'ailleurs, quelques intervenants cantonaux nous ont affirmé que le Réseau était déjà pour eux une source d'information non négligeable.

Deuxièmement, la création de synergies est, selon MCQUAID (2010), encouragée par des échanges d'informations et d'expériences, une communication améliorée et une prise de conscience des bénéfices que peuvent apporter chacune des parties. Nous détaillons chacun de ces éléments. Parmi les responsables cantonaux, on s'accorde à dire que les échanges d'expériences avec le Réseau sont importants. Le Réseau devrait donc convier de manière plus régulière autant les responsables cantonaux pour les parcs, que les responsables cantonaux des domaines concernés, lors des échanges d'expériences qu'il organise. Aussi, nos enquêtés nous ont signalé la nécessité de traiter d'une seule thématique à la fois, qui plus est lorsqu'il s'agit d'une thématique ayant un fort impact

pour les parcs (conflit entre les exigences en matière d'énergie renouvelable et le paysage, pourcentage d'aires protégées pour l'horizon 2020, etc.). Les réunions entre le Réseau et les cantons devraient se concentrer sur des thématiques concrètes et permettre aux responsables d'échanger des idées et des informations. Ensuite, en ce qui concerne la communication, là aussi des améliorations sont à opérer. Le Réseau devrait, comme déjà mentionné, diriger un peu plus son information à l'attention des cantons (dans les newsletters notamment), c'est-à-dire, autant aux responsables des parcs, qu'aux responsables des domaines concernés par les parcs. Une élimination des doublons dans les actions accomplies pour les parcs découle également d'une communication plus accrue, laquelle rend au final la politique plus efficiente. Finalement, en ce qui concerne les bénéfices que les cantons peuvent apporter au Réseau, l'enquête R1 incite à les prendre davantage en considération, au vu des connaissances qu'ils ont acquises sur les parcs et de la vision pragmatique qu'ils en ont. Ces contacts sont aisés maintenant que la plupart des cantons se sont dotés d'un responsable pour les parcs. De plus, parlons du relais ou du soutien que peuvent constituer les cantons pour faire remonter des demandes auprès de la Confédération. Parfois, comme le dit un responsable cantonal (C3), les cantons auraient plus de poids que le Réseau. Il pourrait donc s'agir d'un appui non négligeable lorsqu'il doit négocier avec la Confédération, par exemple.

Un autre avantage que MCQUAID (2010) considère comme une potentielle perte de temps pour la prise de décision, concerne la consultation des partenaires. Selon l'interlocuteur C1, il est essentiel que les cantons soient consultés par le Réseau lorsqu'il traite de domaines de leur compétence (nature et paysage, mobilité et aménagement du territoire). Précisons que cette consultation, selon l'enquête C3, devrait s'opérer au moment de la définition des projets. Selon BEVIR (2009), les consultations assurent le consensus autour d'une politique publique, parmi les parties à qui elle s'adresse, autant publiques que privées. *In fine*, c'est la légitimité et l'efficacité de la politique qui est en jeu. De plus, comme le suggère l'enquête R1, la création d'un groupe de consultation pour le Réseau permettrait à divers acteurs, notamment la Confédération et les cantons, d'exprimer leurs avis sur le développement des parcs. Des réflexions sur leur place et leurs moyens d'agir devront être entreprises. Actuellement, le Réseau est trop centré sur l'opérationnel et oublierait une stratégie pour le futur (cf. R1). En outre, d'après MEYNAUD (1963), en cas de divergences ou de rivalités entre les parcs et le Réseau, il faut s'attendre à ce que les cantons respectifs interviennent. Les cantons, comme nous l'a dit l'un des responsables cantonaux, prennent en compte l'avis de leurs parcs et les défendent. Le Réseau doit donc veiller à entretenir de bonnes relations avec eux, s'il ne veut pas que des conflits éclatent et perturbent la structure de la politique fédérale. Pour ce faire, nous proposons aussi, en nous appuyant sur les dires d'un de nos intervenants, que le Réseau ait au moins une discussion informelle par année avec les responsables cantonaux de manière individuelle, pour en quelque sorte faire le bilan et discuter de leurs difficultés.

L'ensemble des points développés ci-dessus corroborent à une meilleure considération des cantons par le Réseau. Ceci assurerait des relations consensuelles et une légitimité supplémentaire pour la politique fédérale en matière de parcs, grâce à la mobilisation d'une partie prenante additionnelle, à savoir les cantons (MCQUAID, 2010).

8. Bilan des résultats

Il nous paraît pertinent de faire un bilan de nos résultats.

Pour débiter, concentrons-nous sur la Confédération. Nous avons proposé que cette dernière accroisse ses relations avec les cantons, par le biais de consultations, de collaborations ou de rencontres organisées par ses soins. L'intérêt est d'instaurer des séances de formation ou de perfectionnement sur la politique des parcs, ou encore de rendre cohérent les différents programmes. Ensuite, l'OFEV doit se limiter à fixer des règles, sans faire du développement ou de la gestion de projets. Il doit être perçu par les autres acteurs de la politique des parcs en tant que partenaire. Enfin, une meilleure collaboration de l'OFEV avec les autres services fédéraux est aussi à mettre en place, afin, entre autres, de faire connaître le potentiel des parcs.

En ce qui concerne les cantons, ils doivent se renforcer et faire connaître les parcs. Une conférence des cantons pour les parcs devrait se mettre sur pied, afin que les responsables cantonaux fassent des prises de positions communes et qu'un organe unique de consultation pour les cantons soit créé. Ils se doivent également de faire connaître les parcs aux autres services cantonaux de domaines relatifs aux parcs. Outre les rôles que nous avons attribués aux cantons (intermédiaire entre les parcs et la Confédération, financement des parcs), ils devraient rencontrer la Confédération de manière plus fréquente pour discuter de l'ensemble des programmes fédéraux pouvant potentiellement s'appliquer aux parcs. Enfin, des versements à l'intention du Réseau de la part de chacun des domaines concernés par les parcs et pour des projets concrets devraient être envisagés, afin de donner à nouveau de l'importance au domaine de la nature.

Enfin, le Réseau doit prendre garde à se détacher petit à petit de l'OFEV et à trouver ses financements au sein de l'ensemble des services fédéraux responsables de domaines touchant aux parcs, ainsi qu'au sein d'autres organisations. Cette mesure permettrait d'intéresser les parcs périurbains à rester au sein du Réseau. Un de ses rôles serait alors de chercher des financements pour concrétiser des projets. De plus, il doit développer ses relations avec les cantons par le biais de consultations plus fréquentes et d'invitations plus régulières à des échanges d'expériences. L'information transmise par le Réseau à leur encontre devrait aussi s'accroître et relayer des informations propres à chaque canton. En outre, les cantons ont acquis, au fil des ans, de l'expérience en matière de parcs d'importance nationale qui peut être mise à disposition pour le Réseau. C'est ainsi que la proposition est faite au Réseau de créer un groupe de consultation externe comprenant des acteurs ayant des avis sur les parcs, afin de pérenniser son existence et d'ouvrir son horizon à de nouvelles idées et connaissances. Pour finir, il est important que le Réseau se profile de manière continue comme un expert aux yeux de l'Etat, tout en restant à l'écoute de ses membres.

L'ensemble de ces propositions concourent à un maintien du consensus entre la Confédération, les cantons et le Réseau dans le cadre de la politique en matière de parcs d'importance nationale. Ce consensus assure la légitimité et l'efficacité de la politique fédérale.

9. Conclusion

Au cours de ce travail, nous avons désirons évaluer les relations institutionnelles entretenues entre la Confédération, les cantons et le Réseau dans la politique fédérale en matière de parcs d'importance nationale, afin de trouver des solutions pour assurer le consensus au sein de cette structure. Par le biais des théories sur les groupes d'intérêts et celles sur la gouvernance, puis par des entretiens menés avec des personnes clés de la politique des parcs, nous avons pu offrir des adaptations à opérer.

D'une part, la théorie des groupes d'intérêt nous a offert l'opportunité de rendre le Réseau conscient des tâches qui lui incombent et des outils qui sont entre ses mains, ainsi que de vérifier si ses membres étaient satisfaits de son travail. Le courant néo-corporatiste de cette théorie nous a permis de trouver des moyens d'assurer un consensus entre l'Etat et le Réseau. D'autre part, la théorie sur la gouvernance nous a ouvert des portes pour mieux comprendre la transformation du rôle de l'Etat s'opérant suite à l'introduction de la gouvernance systémique. Enfin, nous avons pu mettre au jour les avantages des relations partenariales. Bien que ces deux théories se soient parfois recoupées, chacune d'elles nous a apporté des précisions sur des aspects précis. En clair, la théorie des groupes d'intérêt nous a permis de comprendre comment le Réseau fonctionnait et comment il interagissait avec les organes publics. Quant à la théorie de la gouvernance, elle nous a précisé comment gouverner et coordonner au mieux l'ensemble des relations entre les organes publics et le Réseau. Sans s'être intéressé aux deux théories à la fois, les réponses à notre question de recherche n'auraient pas pu être optimales.

En ce qui concerne les adaptations que nous avons proposées pour améliorer les relations entre nos différents acteurs, nous estimons qu'elles sont indispensables pour la pérennité de la politique fédérale. Elles prendront sans doute du temps avant de se mettre en place. Un enjeu important se situe au niveau des cantons, lesquels prennent plus de temps pour s'organiser, comme le passé nous le montre. Des questions financières seront également à prendre en considération, tant la situation des cantons est délicate. Toutefois, nous sommes certains qu'avec le temps et les expériences acquises, ils sauront se développer et renforcer leur place. En revanche, si le Réseau poursuit sur sa lancée, il pourrait devenir une structure toujours plus importante, impliquant toujours plus d'acteurs, de ressources en personnel et financières. Une nouvelle fois, sans une réaction des cantons, l'efficacité et la légitimité de la politique des parcs risquent d'être mises en danger.

Par ailleurs, il est tout d'abord évident que nos résultats peuvent être discutés en fonction du choix de nos interlocuteurs. En enquêtant sur un autre échantillon ou sur un échantillon plus grand, les résultats auraient été tout autres. Néanmoins, nous avons voulu prendre en considération l'avis des acteurs qui nous paraissaient les plus pertinents de par leurs expériences et leur poids dans le domaine des parcs, afin de constituer un échantillon des plus représentatifs. Ensuite, nous pensons que quelques-uns de nos interviewés ont omis de nous transmettre des informations ou ont choisi le parti de la langue de bois. En revanche, beaucoup d'autres ont donné l'impression de parler très librement et d'exprimer réellement ce qu'ils pensaient. D'une manière générale, il est certain que les interlocuteurs s'exprimaient sur ce qu'il connaissait le mieux et nous disaient clairement qu'ils ne pouvaient se prononcer sur certaines relations, de par leur absence totale de contacts avec ces

acteurs. Nous en étions conscients dès le départ. Toutefois, nous avons reçu dans l'ensemble que peu de réponses par rapport aux raisons ayant entraîné la création du Réseau, aux relations qu'entretenaient l'administration cantonale/fédérale avec les groupes d'intérêt et à l'acceptation des groupes d'intérêt semblables au Réseau.

Nos résultats ne sont donc pas exhaustifs. Ce travail espère avoir néanmoins rendu conscient l'ensemble des acteurs des défis qui attendent la politique des parcs et du rôle qu'ils ont à endosser. Suite à nos rencontres, certains de nos enquêtés nous ont d'ailleurs dit avoir pris conscience des réflexions qu'ils devaient amorcer sur leur rôle. Il n'en reste pas moins que nous avons émis, dans ce travail, des idées et des propositions qui devront incontestablement faire l'objet de réflexions plus approfondies pour en vérifier leur faisabilité et élaborer des mises en œuvre. Des enjeux avant tout financiers, mais aussi au niveau du personnel devront être considérés. De plus, une évaluation devra sans nul doute être à nouveau conduite d'ici quelques années, tant la structure est encore récente et en plein développement.

10. Annexes

10.1. Guide d'entretien

Entrée en matière

- Présentation de l'interviewer : mémoire dans le cadre du master PMP, étudiante et pas ancienne stagiaire du Réseau.
- Précision qu'il n'y a pas de réponse juste ou fausse. On cherche à connaître le point de vue de l'enquêté.
- Durée : env. 1h.
- Enregistrement de l'entretien si accepté par l'enquêté.
- Raccourcis :
 - o Par "Confédération", nous sous-entendons l' "Office fédéral de l'environnement" (OFEV)
 - o Par "canton", nous sous-entendons les services responsables de la politique des parcs au niveau cantonal
 - o Par "Réseau", nous sous-entendons le "Réseau des Parcs suisses"

1) À propos de l'interviewé

1.1) Tâches quotidiennes, responsabilités, etc.

2) Structure institutionnelle de la politique des parcs en Suisse

2.1) Adéquation politique du point de vue juridique et de manière concrète.

2.2) Améliorations à opérer

- ➔ Rôles (arbitre, collaborateur, partenaire, etc.) de la Confédération, des cantons et du Réseau
- ➔ Manque dans les structures ? Ressources : suffisantes – insuffisantes ?

3) Relations entre les administrations fédérale ou cantonale avec les groupes d'intérêt

3.1) Relations administration du canton/de la Confédération avec groupes d'intérêt (de tous types : environnemental, socio-économique, économique, etc.)

- ➔ Mise en œuvre politique publique ?
- ➔ Avec lesquels travaille votre administration ?
- ➔ Groupes d'intérêt les plus pertinents pour votre administration en matière de parcs ?

3.2) Concurrence entre les groupes d'intérêt de tous types dans administration cantonale/fédérale

→ Groupes nuisent à l'application de politique en matière de parcs ?

4) Contexte sociétal

4.1) Acceptation des groupes d'intérêt de type environnemental ou socio-économique dans population

→ le Réseau ?

5) Création du Réseau des Parcs suisses

5.1) Émergence du Réseau des Parcs suisses

→ Architecture institutionnelle inadaptée à la nouvelle politique ?

→ Le Réseau = nouvel instrument ou mode pour l'action publique ?

→ Manque de soutien des partis pour les parcs ?

→ Nouvelle problématique, donc nouveau groupe ?

→ Internationalisation/européanisation → nombre d'acteurs augmentent donc, être toujours plus spécialisé pour se démarquer ?

→ Augmentation des centres de décision → augmentation des points d'accès pour les GI ?

→ Désintérêt des électeurs pour la chose publique → augmentation des points d'accès pour les GI ?

6) Rôle du Réseau

6.1) Perception du Réseau

→ Groupe d'intérêt plutôt environnementaliste, économique, sociétal

6.2) Représentativité du Réseau

→ Transmission des intérêts

→ Anticiper attentes des parcs.

→ Proche des parcs ?

→ Pas trop une montée en généralité de la part du Réseau ?

6.3) Importance/nécessité du Réseau dans relations entre les parcs, la Confédération et les cantons

→ Autre instance ?

6.4) Légitimation de l'OFEV ou des responsables des parcs dans les cantons et de leurs décisions par le Réseau

7) Relations du Réseau avec la Confédération et les cantons

7.1) Collaboration entre le Réseau et la Confédération / cantons

- Assez étroite?
- Un événement ponctuel peut-il améliorer les relations avec le Réseau ? Accroître les collaborations ? (par ex. une étude qui montrerait que les parcs sont une grande ressource économique ou la volonté de modifier des textes légaux.)
- Mesures, moyens pour y parvenir

7.2) Relations plus faibles du Réseau avec les cantons

- manque de compétences des cantons dans le domaine ?
- [Ex : pour les cantons : comment s'est passé votre dernière rencontre avec le Réseau (fin juin 2011)?]
- [pour les cantons : Contenu des contacts avec le Réseau, difficulté de ces contacts]

7.3) Relations du Réseau avec la Confédération et les cantons

- De type économique (subventions, protections pour avantager économiquement sa cause)
- De type politique (défendre les intérêts d'un parti)
- De type sociétal (négocier des avantages pour ses membres)

7.4) Ressources du Réseau pour agir auprès de la Confédération et des cantons

- Consultation
- Expertise (source d'informations / manque ressources financières, État débordé, etc.)
- Négociation
- Organisation d'événements (colloque, conférences, etc.)

7.5) Avantages pour la Confédération et les cantons de collaborer avec le Réseau

- Consultation
- Coopération
- Délégation de compétences
- Représentativité (usage du nombre)

8) Risques

8.1) Perte de contrôle du Réseau

- ➔ Peur que le Réseau prenne trop d'importance, se spécialise trop, trop autonome et donc perte de contrôle, ingouvernable

8.2) Consensus entre le Réseau, la Confédération et les cantons

- ➔ Par ex. : en cas de désaccord entre un membre du Réseau, un parc, et le Réseau, ne doit-on pas craindre une détérioration des relations entre le Réseau et le canton, qui prendrait alors la défense du parc
- ➔ Par ex. : dire que le Réseau a trop de ressources à disposition, alors qu'il ne fait rien de concret pour les parcs.
- ➔ enjeu de la légitimité et de l'efficacité de la politique des parcs
- ➔ organisation de colloque de tous types (conférences, journée, séminaire, etc.)

9) Conclusion

9.1) Quelque chose oublié et à ajouter

- ➔ remerciements pour le temps et la confiance accordés
- ➔ la personne a-t-elle des questions ?
- ➔ impressions sur l'interview

10.2. Grilles d'entretien

Abréviations :

C : Confédération

c : cantons

GI : groupe(s) d'intérêt

P : Parc (le Parc en question)

p : parcs

R : Réseau

Remarques :

Dans la première colonne, les *thématiques* abordées sont mentionnées. Les **thématiques principales** sont en gras, alors que les thématiques secondaires ne le sont pas.

Ensuite, dans la/les colonne(s) qui indique(nt) l'acteur interviewé, le *thème* est signalé, puis entre crochets, des *spécifications* au thème :

- thèmes : [spécifications]

10.2.1. La Confédération

Thématiques	Office fédéral de l'environnement, B1
Poste	
Politique des parcs en CH	- structure : [bonne, reflète développement des p et du R depuis entrée en vigueur législation] - évaluation : [encore trop tôt pour faire conclusions / améliorations] - collaboration : [entre R, C, institutionnalisée et réglée dans des contrats]
Contexte sociétal	
Relations Confédération/cantons avec les GI	- collaboration : [cantons, autres autorités fédérales, partenaires nationaux (Suisse Tourisme, R)] [fonctionne bien] - concurrence : [aucune]

Création du Réseau	- OFEV : [initiative et soutien important pour le R]
Perception/rôle du Réseau	- collaboration : [rôle important pour collaboration entre p] - mise en réseau : [important pour p] - publicité : [rendre connu les p] - financement : [en grande partie par l'OFEV → avantages pour p, c, C]
Ressources Réseau	
Relations Réseau-<u>Confédération</u>	
Relations souhaitables Réseau-<u>Confédération</u>	
Relations Réseau-<u>cantons</u>	
Relations souhaitables Réseau-<u>cantons</u>	
Relations Confédération-cantons	
Relations parcs-cantons	
Avantages collaboration de <u>Confédération</u> avec le Réseau	
Avantages collaboration des <u>cantons</u> avec le Réseau	
Conflits potentiels	
Solutions/améliorations pour consensus/relations Réseau-Confédération-cantons	- conflit : [pas de crainte que p perdent contrôle de R] [R pas trop influence sur c et C] - consensus : [collaboration étroite entre C, c et R]
Divers	

10.2.2. Les cantons

<i>Thématiques</i>	<i>C1</i>	<i>C2</i>	<i>C3</i>
Poste	- Responsabilité p	- tâches : [coordination, encadrement, controlling, reporting]	- responsabilités : [relations p-C] [convention-programme avec p]
Politique des parcs en CH	- Conflits : [compétences R, p, c, C pas claires (ex. mobilité)]	- rôles : [C : cadre, règles] [c : intermédiaire entre p et C → rôle d'interface, valide budgets annuels et plans d'activité, ressources \$] [bien définis]	- structure : [bon fonctionnement] - politique : [mise en cohérence politiques sectorielles de C manque → problèmes] - améliorations : [optimiser les relais entre p-c et c-C → bon moment pour transmettre information]
Contexte sociétal			
Relations Confédération/cantons avec les GI		- autonomie : [collaboration avec presque aucun GI, mais discussions informelles]	
Création du Réseau	- Délégation : [tendance à externaliser dans l'administration]		
Perception/rôle du Réseau	- 4 tâches principales : [lobbying + défense des intérêts, organisation d'échanges d'expériences parmi p, projets communs, communication publique] - Evaluation de son travail : [bon travail dans tourisme, SIG, communication, éducation à l'environnement ; mais lacunes dans paysage] - nécessité : [tâches de labellisation et communication publique]	- tâches : [complémentaire autres acteurs] - le savoir : [levier pour c face à C ; source pour résoudre problèmes] - collaboration : [niveau international → voir autres pays + ALPARC] - représentativité : [représenter p]	- rôle : [échanges d'informations entre p, car c'est un besoin] [plateforme, réunit avis p et les exprime → permet aux p de se faire entendre car seuls, impossible] - structure : [bonne]
Ressources Réseau	- Performance des p : [rend p plus efficaces et efficaces (erfa)] - Représentation des intérêts des p : [crédibilité]	- le savoir : [connaissances dans plusieurs domaines spécifiques (communication, SIG,...)] - indépendance : [vision externe, semi-indépendant, moins obstacles]	

		administratifs, politiques, hiérarchiques]	
Relations Réseau-Confédération	- Finances : [C donne \$ et R se sent obligé de dépenser → à bon escient ? - Organisation : [Beaucoup de délégation de C à R]		
Relations souhaitables Réseau-Confédération			
Relations Réseau-cantons	- Collaboration : [recherchée par le R mais difficile] - Moyens de collaborer : [Groupe de travail tripartite est bien] - Origine : [manque de réactivité des cantons au début / R plus rapide à mettre sur pied]	- information : [newsletter] - rencontres : [C2 se sent pas qualifié dans tous les domaines, ex. : économie, tourisme → pas nécessaire 1 rencontre des c, car manque compétences] [rencontre annuelle importante]	- contacts : [indirects]
Relations souhaitables Réseau-cantons	- Consultation : [lorsque c'est compétence des c] - Autonomie des c : [pas intervention du R] - Collaboration : [à accroître] [informations de la part du R dans le tourisme et économie] [rencontre 1fois par année minimum] [lobbying surtout pour l'agriculture] [concentration sur des éléments concrets] [CDPNP : R membre invité] - Communication : [accroître de la part du R pour nature/paysage + éducation à l'environnement, accroître à l'attention des c]	- collaboration : [importance discussion informelle au moins une fois par an sur problèmes p] [pas plus l'intensifier → canton répond avant tout aux p]	- dialogue : [R doit dire aux c ce qu'ils doivent faire/transmettre à C, quels besoins de R → c parfois plus de poids que R] [C3 connaitre problèmes du R et p, ex. : problèmes financement du R] [R dire aux c revendications adressées directement à C] - cohérence : [éviter interférences avec projet c et autres conventions-programmes, ex. : liste protection des espèces de c par 10 projets du R] - collaboration : [indispensable sur dossiers précis et sensibles, ex. : objectifs conventions-programmes 2015-2018 / % aires protégées → éviter problèmes futurs, optimiser synergies] [mais pas

			multiplier trop non plus les échanges] [créer échanges entre C-c et c-R, ex. : énergie renouvelable car grands enjeux nature et paysage]
Relations Confédération- cantons	- Organisation : [C oublie les c, alors que c ont les compétences (SMQ)]	- reporting : [juste une transmission + contrôle des dossiers] - soutien : [canton défend intérêts des p]	- relations : [informelles] - rencontres : [invitation C pour écouter problèmes c, ex. : convention-programme de 2008-2011 → moyen de se faire entendre, mais manque input du R] - rôle c : [flou pour savoir ce que c doit relayer auprès de C, ex. : problèmes coordination dans conventions- programmes] [utiles dans définition projet, en amont]
Relations parcs- cantons			- soutien : [faible, pas points de comparaison lorsque p problèmes] [un peu CDPNP] - améliorations : [optimiser relations] [tout mettre en œuvre pour satisfaire besoins p, ex. : aide en cas de suppression financement par C]
Avantages collaboration de <u>Confédération</u> avec le Réseau	- Collaboration : [1 unique partenaire et pas 26 cantons]		
Avantages collaboration des <u>cantons</u> avec le Réseau	- Le savoir : [source d'info pour les c]	- soutien : [moins de travail pour canton] [interlocuteur précieux du canton] [canton défend intérêts des p] - événements : [rencontre autres parcs]	

		- outil : [levier pour c face à C car connaissances]	
Conflits potentiels	- finances : [\$ de la nature maintenant pour p + \$ du c pour p]		- poids : [p ont besoin du R pour se faire entendre face à C]
Solutions/améliorations pour consensus/reliations Réseau-Confédération-cantons	- Evènement : [R : échanges d'expérience pour les c] - Communication : [R : news des c pour les autres c] [R : rendre fonction des p explicites]	- événement : [concentration sur 1 thématique] - soutien : [support du R pour petites structures de p]	- soutien : [création groupe de travail pour les parcs dans CDPNP] - événement : [R : rencontres thématiques, ex. : énergie renouvelable car grands enjeux nature et paysage / énergie bois et diversité en forêt → que responsables c concernés (ex. contraire : SIG rien maîtrisé)] - relations : [R et CDPNP (1 liste chacun) lister futures problématiques pour assurer relations R-c et c-C → échanger et optimiser relations]
Divers			- collaboration entre p : [mêmes projets dans p → manque démarche altruiste des p]

10.2.3. Les parcs

<i>Thématiques</i>	<i>P1</i>	<i>P2</i>	<i>P3</i>
Poste			
Politique des parcs en CH	<ul style="list-style-type: none"> - rôles : [R : lien p et C ; c : soumet projets à la C] - structure : [fonctionne bien] 	<ul style="list-style-type: none"> - structure : [bonne] - rôles : [c = intermédiaire entre p et C, car bonne connaissance p] 	<ul style="list-style-type: none"> - structure : [bonne (depuis 2009), car c tâche de surveillance] [efficente] [C pas faire de l'opératif] - problème : [chemin long parfois] [rapidité mise en place structure → éventuels incompréhensions entre acteurs] - relations : [être étroites entre acteurs → nécessité structure compacte] - rôles : [C = important prendre en considération désirs p] [c + R = catalyseur demandes p]
Contexte sociétal			
Relations Confédération/cantons avec les GI			
Création du Réseau	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance : [interlocuteur, 1 point de vue commun pour la Confédération] 		
Perception/rôle du Réseau	<ul style="list-style-type: none"> - représentation : [bonne] [pas de concurrence entre parcs → facilité pour le R] - membre : [avantage que PNS est là aussi : expérience, 1 membre dans le comité] - problème : [rapidité développement du R, étapes sautées] - nécessité : [réel besoin du R] 	<ul style="list-style-type: none"> - rôle : [échange savoir entre p] [partenaire de C, 1 seul interlocuteur] [poids, ex. : encourager tourisme] [situation exécutive, donc toujours faire compromis] [pas travailler seul, mais poser conditions pour p fassent] [fait actuellement ce qui est en ses moyens] - nécessité : [une instance que pour les p important → problématique des p complexe] - représentation : [bonne] 	<ul style="list-style-type: none"> - rôle : [R = porte-parole des p face à C, c, GI environnementaux] [lien/interface entre C, c, p au niveau national] [surveillance/supervision] [formation continue] [approfondir idée des p auprès des hôtes, acteurs des p] - nécessité : [assurer feedback envers C, savoir, formation] [R doit être spécialisé et compétent]

	- poste : [communication et marketing postes clés, personnel sur la durée]	- collaboration : [R important pour p → discussions intensives] [GI, surtout Pro Natura = partenaires importants]	- collaboration : [avoir une bonne relation avec p]
Ressources Réseau	- communication : [nationale] - projets : [simplifie, R fait pour eux] [R = conseiller sur système à choisir, meilleure manière de faire] - poids : [R ouvre des portes pour collaboration impossible seul pour P, ex. : Raiffeisen, Innotour. Peut encore faire beaucoup, ex. : Swisscom, marque automobile]	- regroupement : [plateforme pour projets, ex. : SIG → base commune pour "comparer" p et engendrer collaborations] - lobbying : [important]	- représentation : [P peut se profiler niveau national et international par les foires (Lyon, Allemagne)] - information : [reçoivent beaucoup d'information de la C] [formation] - coordination : [bonne interface] - regroupement : [opportunités que seul P peut pas, ex : campagne d'information] - soutien : [fonction de conseiller quand p problèmes] [aide p se développer, ex. : échanges d'expériences (très important pour eux), Assemblée Générale]
Relations Réseau-Confédération		- fonctionnement : [bon]	- collaboration : [il faut une bonne collaboration]
Relations souhaitables Réseau-Confédération			
Relations Réseau-cantons	- poste : [canton de Berne, 1 personne responsable pour les p, appréciable + recherche du contact avec le R] - événement : [canton de Berne: invitation directeur du R lors de rencontres p- canton de Berne] [rencontres importantes avec le canton]	- collaboration : [pas important, R peu utile pour c] [pas tâche du R]	- collaboration : [moins importante] [échange d'informations mais pas de travail à double] - tâches du c : [aspect juridiques et financiers] - rôle du c : [service de mise en œuvre] [contrôle si buts et objectifs de C atteints]
Relations souhaitables Réseau-cantons	- améliorations : [pas les relations les plus importantes pour l'instant, même si beaucoup de choses sont possibles] [clients du R = p ≠ c] [sommes variables versées par les c] [développer encore		

	ces relations ?]		
Relations Confédération-cantons			- délégation : [C nomme responsable c pour finances]
Relations parcs-cantons	- collaboration : [étroite car nombreux projets] [montrer que le P existe]		- tâches : [redistribution de l'argent de C aux p] [contrôle atteinte objectifs des p (plan de projet)] - fonction : [bouclier pour p, les aide, conseille] [plus proche des régions que C → c savent faire promotion touristique des p]
Avantages collaboration de <u>Confédération</u> avec le Réseau		- regroupement : [interlocuteur unique]	- regroupement : [plateforme commune] - délégation : [une organisation met en œuvre ses tâches] [organisation et coordination des p → utile car p nombreux aujourd'hui] - contrôle : [mise en œuvre des objectifs de C]
Avantages collaboration des <u>cantons</u> avec le Réseau	- informations : [R = source d'info + moyen de voir ce que font autres c]		
Conflits potentiels		- suprématie C : [pressions sur R → moyens financiers] [perte indépendance du R] - comité du R : [pas de représentants de C] - finance : [R doit amener valeur ajoutée, ex. : projet SIG que le R concrétise pour tous les p → rend possible]	- structure : [pas compacte, pas relations étroites → savoir ce que veut C pour p] [rapidité de mise en place → éventuels incompréhensions entre acteurs → revenir à l'idée primaire de la C pour p] - R : [impossible qu'un parc veuille en sortir]
Solutions/améliorations pour consensus/reliations Réseau-Confédération-cantons	- relations : [R travailler relations avec C et p avant tout] [pas de rapprochement avec C, mais prendre en compte avant tout besoins des p, leur volonté, si non, R meurt. Si un P mécontent, R pas fait son travail → R = service center] - structure : [démocratie importante → se demander si désir des p ou C, c, tiers]		

	<p>+ former un tout, ex. : parfois certains p plus concernés que d'autres pour un projet]</p> <p>- réunion : [c doivent créer une conférence des cantons pour p → échanges, former un tout, force, ex. : CDPNP]</p> <p>- futur : [dans 10 prochaines années, les choses vont se compliquer. Là c'est encore phase de puberté, tout est nouveau, motivant]</p>		
Divers			- relations avec R : [bonnes, se rendent tjrs aux workshops, etc. du R]

10.2.4. Le Réseau des Parcs suisses

<i>Thématiques</i>	<i>R1</i>
Poste	
Politique des parcs en CH	<ul style="list-style-type: none"> - structure : [pas relations directes C-p → pas légal ; passer par c] [plus simple pour C de passer directement par R pour atteindre tous p] - problèmes : [c oubliés, raisons structurelles → manque vision multidisciplinaire, pas approche transdisciplinaire des p, pas collaboration entre services] [c doivent régler problème] [tous domaines concernés par p est aux c (aménagement du territoire, protection de la nature, développement économique)] [C pas collaboration entre services, ex. : projet de signalétique → OFEV collabore pas avec OFROU] - relations : [entre p-c : financement]
Contexte sociétal	
Relations Confédération/cantons avec les GI	
Création du Réseau	<ul style="list-style-type: none"> - but : [imposer vue des p sur directives de l'OFEV] [être libre pour faire ce qu'ils veulent → évincer autres organisations, Pro Natura, AGRIDEA, sanu, parcnet, car là pour argent] [positionner les p]
Perception/rôle du Réseau	<ul style="list-style-type: none"> - objectifs : [lobbying, communication, échanges d'expériences (très important d'avoir une plateforme d'échange)] - amélioration : [créer groupe de réflexion permanent/commission (par R ou OFEV) autour du R car trop fermé sur lui-même → recul sur activités R, réflexions sur ce qu'est un parc] [intégrer autres organisations (Pro Natura, c, universités, OFEV, etc.) → ont avis sur R, mais pas décisionnaires] [R : méthodes, opérationnel, mais oublie pilotage] [urgent car dérive marketing, travail de fond pas mentionné → p : liant dans régions et pas que marketing ≠ organisation bis de tourisme] - tâches : [marketing, communication bons] [problèmes à l'interne]
Ressources Réseau	<ul style="list-style-type: none"> - regroupement : [par R, C atteint tous les parcs]
Relations Réseau-Confédération	<ul style="list-style-type: none"> - type : [C très directif avec R, ex. : impose élaboration plan de management]
Relations souhaitables Réseau-Confédération	
Relations Réseau-cantons	<ul style="list-style-type: none"> - responsabilité : [R pas s'occuper de ces relations]
Relations souhaitables Réseau-cantons	
Relations Confédération-cantons	<ul style="list-style-type: none"> - législation : [voie correcte à emprunter]

Relations parcs-cantons	
Avantages collaboration de <u>Confédération</u> avec le Réseau	
Avantages collaboration des <u>cantons</u> avec le Réseau	
Conflits potentiels	<ul style="list-style-type: none"> - rôle R : [parfois R se substitue au rôle des c → plus simple pour C] [fait exister p au niveau national, mais parfois pas assez au niveau c et p existent pas, bon ex. : réseau des parcs bernois qui arrivent à s'imposer] - projet monitoring : [c devraient faire monitoring, mais C passe directement par p] [pas au R de régler ces problèmes] - suprématie C : [rôle : financement pour p, mise en place lignes directrices, vérifier application loi] [pas s'attribuer projets à la place du R, ex. : campagne de communication] [pas consultation c alors qu'ont compétence, ex. : signalétique dans les parcs] - financement : [R financé sur crédit des p par enveloppe de l'OFEV → concurrence avec p] [sortie du R des p périurbains car même enveloppe que p régionaux donc intérêt limité] - projets des p : [concrétisés par p car meilleure vision potentiel du territoire, plus aptes + responsable p ont de plus en plus d'idées car mieux organisés → conflits avec sections des c car p] - organisation c : [pas approche transdisciplinaire des p dans c et p seuls fassent à ce problème + c arrivent pas à expliquer p aux autres services → pas aide du R]
Solutions/améliorations pour consensus/rerelations Réseau-Confédération-cantons	<ul style="list-style-type: none"> - collaboration : [R plus avec cantons principaux (VS, VD, BE, GR) → responsables cantonaux des parcs avec avis et idées pertinentes sur positionnement des p, visions pragmatiques] [profite pas assez] [manque de moyens financiers et personnel] - suprématie OFEV : [R se renforcer pour éviter tutelle infantilisante] - financement : [prouver importance fondamental du R pour éviter sortie du R de certains p] [C donnerait pour plateforme de coordination, l'opérationnel / R recherche argent pour projets collectifs vers autres partenaires, ex. : Innotour]
Divers	

10.2.5. Les groupes d'intérêt

Thématiques	G1	G2
Poste		
Politique des parcs en CH	- structure : [bonne car respect principe de subsidiarité] [légalement bonne, mais application concrète à améliorer, ex. : moyens financiers promis en baisse]	- structure : [bonne] - rôles : [C : contrôle ; c : lien entre p et C → approche régionalisée] - approche : [bottom up, importante pour création de parcs, mais plus difficile pour parcs nationaux → idée des régions, puis soutien important de C car grandes exigences pour concept et documents] - finances : [C plus de moyens pour zone centrale car bénéfique pour tout le pays] - communication : [sujet concerne tous les parcs → par R ; sujet spécifique → par P ou le canton]
Contexte sociétal	- trend : [parcs à la mode → futur : pérenniser succès des parcs et du R → défi]	- socio-économique : [important de montrer cet aspect des p pour que population accepte, sans surestimer l'aspect économique, mais pas oublier nature] - approche : [importance du bottom up] - communication : [complexe] [rôle important du Réseau]
Relations Confédération/cantons avec les GI		
Création du Réseau	- aide : [4 projets pilote montrent avantages des p] - projets : [ne veut pas des bureaux de consulting] - subsidiarité : [respecter car vient des p et non de GI] - délégation : [C profite du R]	- membres : [inclure autres institutions et experts compétents, mais parcs veulent être seuls]
Perception/rôle du Réseau	- modérateur/interlocuteur : [1 instance pour projets de p et de recherche] [facilite échange et expérience] [conseils/consignes aux p] [interlocuteur face à la C] - représentativité : [bonne]	- collaboration : [bonne, très content] [apport financier et expertise] [interlocuteur compétent pour G2 → idée appréciation d'un projet et utilité] - représentativité : [beaucoup efforts pour prendre en compte et

	- tâches : [coordination entre p, échanges d'expérience, modération bons] [pas de poids juridiquement, car pas autorité judiciaire → parfois difficultés]	défendre vœux/besoins des p] [bonne devant C et autres acteurs externes] - financement : [OFEV → p = instrument du développement durable (culture, économie, nature)] - tâches : [bonne considération 3 aspects les plus importants : tourisme, protection nature, agriculture] - rôle : [interlocuteur entre p et C]
Ressources Réseau	- financières / en personnel : [assure pour mener ses projets] - politique : [intérêt de la politique est important pour les parcs]	- regroupement : [plus de poids que p pris isolément] [R proche de la base et rassemble tous les besoins → clarifie avis des p pour C] [bon moyen pour G2 connaître besoins des p] - communication : [partenaire de G2 → par R atteint tous p]
Relations Réseau-Confédération		
Relations souhaitables Réseau-Confédération		- domaines : [SECO → projet Innotour pour tourisme] [autres politiques sectorielles (agriculture, aménagement du territoire) aussi verser contribution primordial] [argent de l'OFEV que pour projets pour encourager nature avec experts à disposition]
Relations Réseau-cantons		
Relations souhaitables Réseau-cantons	- intégration : [mieux intégrer les c → discussion bilatérale avec chaque canton]	
Relations Confédération-cantons	- coordination : [tâche du R] - institutions : [C respect des règles et relation directe avec c sans passer par R]	
Relations parcs-cantons		
Avantages collaboration de <u>Confédération</u> avec le Réseau		
Avantages collaboration des		

cantons avec le Réseau		
Conflits potentiels	<ul style="list-style-type: none"> - suprématie OFEV : [OFEV beaucoup trop d'influence, mentalité centraliste, personnes en place, volonté tout contrôler, ex. : labellisation] - marginalisation c : [parc dépend volonté OFEV] - solutions : [à respecter, surtout RPT] [pour R, législation : principe de subsidiarité et RPT] 	- non-représentation : [risque parcs nationaux veulent sortir du R car ne se sentent pas représenté → moins nombreux que parcs régionaux, situation départ différente, plus d'obstacles]
Solutions/améliorations pour consensus/reliations Réseau-Confédération-cantons	<ul style="list-style-type: none"> - rôle c : [plus de poids/renforcer rôle des c dans les contrats de prestations, notamment → R regrouper intérêts des c dans négociations avec C] - organisation : [création conférence des c gérée par R, mais problème car pas de personnes responsables que des p dans chaque cantons, sauf BE → R combler vide organisationnel → ex. : politique régionale] - intégration c dans R : [statut de membre associé pour c] - création entité externe : [conseil consultatif externe pour avis, conseil au R] - événement : [memorandum of understanding] 	<ul style="list-style-type: none"> - non-représentativité : [R trouver solutions/mettre en œuvre conditions pour conserver parcs nationaux] [déjà discussions avec R, parc Locarnese et Adula, C, G2] [G2 donnerait inputs] - parcs nationaux : [important assez de poids → prendre en compte besoins spécifiques et difficultés au niveau stratégique] [bottom up + conduite, directives, structure du haut + financement adapté pour zone centrale]
Divers		- relations R-G2 : [rencontre une fois par année pour bilan] [informé par Newsletter, Echo des médias]

10.3. Entretiens

10.3.1. La Confédération

A. Entretien avec B1 (avril 2012)

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

C1 estime que la structure actuelle est d'une manière générale adéquate. Elle reflète bien le développement des parcs et du Réseau depuis l'entrée en vigueur de la législation. Cependant, C1 pense qu'il est à l'heure actuelle encore trop tôt pour faire une évaluation de cette dernière. Quelques années sont encore nécessaires, afin d'observer les développements et de faire des améliorations.

La Confédération instaure des relations avec d'autres autorités fédérales, avec les cantons et des partenaires nationaux tels que le Réseau des Parcs suisses, Suisse Tourisme, etc. D'une manière générale, la collaboration fonctionne bien. Notre interviewé ne note aucune situation concurrentielle entre ces acteurs.

La collaboration entre le Réseau, la Confédération et les cantons est institutionnalisée et réglée contractuellement.

LE RÉSEAU

La création du Réseau repose sur l'initiative et sur un soutien important de l'OFEV. Il est financé pour la plus grande partie par l'OFEV. Il y a des avantages certains à ce fonctionnement pour les parcs, de même que pour les cantons et la Confédération.

C1 affirme qu'il joue un rôle important au niveau de la collaboration entre les parcs et de leur mise en réseau. Finalement, le Réseau fait en sorte d'offrir aux parcs une vitrine et un moyen de se faire connaître.

RISQUES DE CONFLIT

La personne interviewée ne craint pas que les parcs puissent un jour perdre le contrôle du Réseau, lequel exercerait une influence trop importante sur les décisions fédérales et cantonales.

Une collaboration étroite est la clé, afin d'atteindre un consensus et éviter de la sorte des conflits potentiels entre la Confédération, les cantons et le Réseau.

10.3.2. Les cantons

A. Entretien avec C1 (mars 2012)

STRUCTURE ACTUELLE DE LA POLITIQUE DES PARCS

Selon la RPT, la Confédération et les cantons négocient, peu importe la manière dont on s'organise par la suite pour appliquer les décisions. Cela est surtout le cas pour des domaines tels que le paysage. En revanche, certains domaines spécifiques, tels que l'attribution des labels, restent en main de la Confédération, qui négocie directement avec les parcs. De même, dans le cadre par exemple du concept de mobilité dans les parcs exigé par la Confédération, les parcs sont responsables et doivent s'activer pour mettre en place un programme. Mais le problème se pose, car la mobilité est liée à la politique des transports qui est fortement contrôlée par le canton. Les parcs peuvent alors exprimer ce qui leur semble le mieux et consulter aussi les communes (quelle lignes de bus/train créer, supprimer, etc.). Les parcs peuvent donc bien entendu créer un concept, mais après il faut encore voir qui fait la mise en œuvre.

C1 note alors que les compétences ne sont pas encore suffisamment clairement définies entre les différents niveaux. L'interviewé note aussi que certaines tâches que la Confédération exige des parcs, sont en réalité impossibles à réaliser par chacun des parcs seuls. Des conflits entre les différents niveaux peuvent alors potentiellement naître. Il y a donc selon lui un problème de coordination à tous les niveaux. En effet, les relations Réseau-cantons-Confédération ne sont encore pas claires. Pour régler ce problème, il faudra du temps.

En général, la collaboration entre les services cantonaux fonctionne bien, mais pour beaucoup de ces services, les parcs sont méconnus ou font face à du scepticisme. De plus, il y a déjà de nombreux organismes qui concernent les parcs, comme la planification des régions, une conférence générale, les destinations touristiques, les associations de communes (écoles de musique, évacuation des eaux, etc.), etc. et toutes ces organisations ont aussi besoin des parcs, mais il faut savoir pourquoi exactement. Les parcs pensent parfois qu'ils sont responsables de tout ce qui est demandé par la Confédération, alors que bien souvent ils peuvent se diriger vers ces organismes ou vers les services des cantons. Cela déplaît d'ailleurs bien souvent à ces derniers. La Confédération demande des projets en matière de mobilité, d'éducation, de forêt, de politique agricole avec la certification des produits de la part de tous les parcs, par exemple, alors même que de nombreux acteurs sont déjà actifs dans ces domaines. La Confédération a aussi un problème de ce point de vue de collaboration. Mais dans l'ensemble, les parcs font du bon travail. Cela prend du temps pour que toutes ces relations soient claires.

RÔLE DU RÉSEAU

- C1 considère que le Réseau fait un bon travail et qu'il devrait avoir 4 tâches principales :
- Lobbying et la défense des intérêts devant la Confédération

- Organisation d'échanges d'expériences parmi les parcs (faire des connaissances → aspect social)
- Projets communs (ex. SIG)
- Communication publique au plan national

Le Réseau a été très bon en ce qui concerne le tourisme dans les parcs, la communication sur le plan public et le projet SIG dans les parcs. En matière d'éducation à l'environnement, le Réseau a fait aussi un peu de travail. En revanche, l'enquêté pense que le Réseau a trop peu été actif dans le domaine du paysage jusqu'à maintenant. De même, la Confédération a aussi été faiblement active. On a depuis des années les mêmes principes de base. Il ne faut pas toujours tout changer, mais évoluer un peu. Par exemple, pour les nouveaux parcs nationaux, la zone centrale ne serait maintenant pas encore clairement définie. Il y a donc encore des domaines clés où il faut renforcer les développements.

Il ajoute que le Réseau est très important pour l'OFEV, car il a un partenaire et non pas plusieurs cantons et parcs. Mais il souligne aussi le fait que parfois, on attribue de l'argent au Réseau, alors que les parcs manquent de financement. Se sentant obligé de faire quelque chose de cet argent, le Réseau le dépenserait dans des projets, sans savoir si ces derniers sont utiles ou non pour les parcs.

CRÉATION DU RÉSEAU

Il y a une tendance à la délégation dans l'administration en général. On délègue à des bureaux et des spécialistes et après on se retrouve avec des études. Plus tard, on se dit qu'on aurait pu le faire nous-même. Par exemple, le projet de signalétique dans les parcs a été délégué par l'OFEV à un bureau externe et le résultat n'est pas fameux. La Confédération aurait alors dû directement déléguer cela à l'interne et en discuter avec les cantons, car ils sont responsables de la signalisation des routes cantonales.

Parfois aussi les parcs et la Confédération pensent que c'est le Réseau qui va tout faire. Mais il ne peut pas tout faire, car il a déjà beaucoup à faire, rien qu'avec les tâches administratives, selon C1. Mais c'est difficile de dire si les parcs doivent faire ceci et les cantons cela. De plus, parfois on demande au Réseau de faire des projets, alors même que ce n'est pas forcément le mieux placé pour le faire. Les cantons ont parfois plus de compétences ou alors c'est déjà de leur compétence. Il cite un exemple, celui du projet SMQ (Système de Management de la Qualité) que le Réseau a concrétisé, alors que cette tâche était initialement dévolue aux parcs. Dans ce cas, les cantons n'ont à nouveau pas été consultés. Beaucoup d'administrations et d'entreprises ont des SMQ, mais on ne peut raisonnablement pas demander la même chose à un parc. Son canton a voulu faire quelque chose pour ce projet et a demandé durant longtemps à la Confédération la manière de procéder, étant donné que ce projet était initié par cette dernière. Du coup, les cantons n'ont rien fait car ils n'ont jamais reçu de réponse de la Confédération. Il estime aussi que dans cette histoire, les parcs auraient dû avoir leur mot à dire.

RELATIONS RÉSEAU-CANTONS

Le Réseau est nécessaire pour la communication publique pour les parcs et pour les labellisations et d'ailleurs, C1 affirme qu'il accomplit déjà très bien ces tâches.

Les contacts sont recherchés par le Réseau, mais ils sont encore difficiles. C1 estime que les cantons devraient être consultés nécessairement par le Réseau lorsqu'un domaine les concerne. Il en cite trois :

- Nature et paysage (agriculture, forêts)
- Mobilité
- Aménagement du territoire

L'enquête mentionne qu'il doit exister différents niveaux de coordination. En ce qui concerne les domaines du tourisme et de l'économie, les cantons devraient être informés de temps à autre, sans forcément qu'une étroite collaboration entre eux se mette en place. Il cite pour exemple le projet Innoutour pour lequel une information aux cantons est importante.

Plus précisément, la collaboration Réseau-cantons devrait se concentrer sur des éléments concrets et éviter les discussions abstraites. Il est important alors qu'au moins une fois par année, une rencontre soit organisée pour transmettre des informations et non pas que les rencontres soient prévues uniquement dans l'urgence. L'avantage des rencontres est que les personnes puissent discuter ensemble et non pas qu'ils doivent lire des quantités de pages, dont ils oublient le contenu peu de temps après.

Il cite le groupe de travail tripartite qu'il estime être une bonne chose, malgré le fait qu'il faudrait que plus de cantons soient représentés. La dernière fois, ils ont décidé de se réunir plus régulièrement. De même, la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) est aussi importante pour lui. La Confédération la voit comme une coordination entre les parcs et les cantons, alors que la CDPNP ne fait rien de cela. C1 propose que le Réseau ne reçoive pas le statut de membre permanent, mais plutôt qu'il soit convié à ces réunions de manière ponctuelle, pour des occasions spécifiques par exemple.

RELATIONS PLUS FAIBLES RÉSEAU-CANTONS

La situation actuelle des relations entre le Réseau et les cantons s'explique selon lui par le fait que lorsque la politique des parcs est entrée en vigueur, les cantons n'étaient encore pas organisés et n'ont pas collaboré entre eux, ils n'avaient pas non plus de personnel à mobiliser comme c'était le cas pour le Réseau (Confédération, parcs, etc.), alors que le Réseau lui, s'est très vite organisé. Malgré tout, il espère que les contacts dans les prochaines années vont s'intensifier.

Il nous explique qu'une part de l'argent destiné auparavant au canton pour le domaine de la nature et du paysage est maintenant destinée aux parcs et cela n'a pas plu à de nombreux cantons et à des organisations environnementales. Encore maintenant, ils ont l'impression qu'on leur a pris l'argent, alors que les parcs ne font que de la communication et du développement d'offres. L'argent pour la nature et le paysage est donc parti dans le tourisme. Il faut ajouter à cela que le canton doit encore verser maintenant de l'argent aux parcs.

C1 ajoute qu'une sensibilisation est à faire par le Réseau surtout pour les cantons. Par exemple, dans la newsletter, actuellement, il s'agit surtout de communiquer par rapport au tourisme et c'est destiné aux parcs. Mais il manque des informations concernant la nature et le paysage, et l'éducation à l'environnement.

Le travail de lobbying du Réseau devrait se faire dans les domaines de la politique de l'agriculture et de la sorte, une collaboration avec les cantons pourrait être engendrée.

D'une manière générale, le Réseau ne devrait pas intervenir dans les domaines où les cantons sont autonomes. Le Réseau ne peut pas faire grand-chose.

Propositions pour améliorer ces contacts :

Le Réseau pourrait par exemple organiser des échanges d'expérience pour les cantons, de même que transmettre les nouvelles des cantons aux autres cantons. Ainsi, cela permettrait aux cantons de voir ce qui se fait ailleurs. Aussi le Réseau pourrait organiser une rencontre des responsables des parcs dans les cantons et ainsi une collaboration entre le Réseau et les cantons s'engendrerait. Il parle alors de concurrence positive.

C1 estime que le Réseau pourrait encore faire beaucoup afin de rendre les fonctions des parcs explicites et offrir une image positive : celle d'être des lieux de détente pour les villes/grandes agglomérations. Il faut se demander ce qu'une métropole attend d'un parc ou encore, ce que veut dire parc d'"importance nationale" et la fonction de ces espaces. Néanmoins, C1 nous dit que cela relève aussi d'une question institutionnelle.

RESSOURCES DU RÉSEAU

Le Réseau rend les parcs plus efficaces et plus efficaces, de par les échanges d'expérience, l'apprentissage des uns des autres, etc. Cela constitue des apports importants pour les cantons. Il est aussi une excellente instance pour représenter les intérêts des parcs devant la Confédération de manière crédible. Finalement, c'est une source d'information non négligeable pour les cantons.

B. Entretien avec C2 (avril 2012)

LE POSTE DE RESPONSABLE DES PARCS NATURELS

Tâches du responsable des parcs :

- **Coordination** : organisation de séances afin d'échanger des informations, de planifier l'avenir, de relever les besoins des parcs (par exemple, un input politique)
- **Encadrement** : faire le lien entre les autres services cantonaux et les parcs, soutient auprès d'autres instances. ex. : mise en consultation des dossiers de parcs auprès des autres services cantonaux

- **Reporting** : faire le lien entre la Confédération et les parcs (ex. : transmission des dossiers, des rapports annuels, interface pour le Grand Conseil (par l'intermédiaire du Conseil d'État)
- **Controlling** : contrôle des dossiers de projets de parcs (comptes, plans, contrôles sur place, etc.)

STRUCTURE CANTON-CONFÉDÉRATION-PARCS-RÉSEAU

La **Confédération** donne le cadre, les règles du jeu. Le lien n'est pas toujours évident pour le canton car il se résume à une transmission des dossiers (rôle d'interface). En effet, la Confédération attend du canton que les documents soient bien faits. Il est donc important qu'il opère un contrôle de ces derniers.

Le **canton** fait l'intermédiaire entre les parcs et la Confédération, valide les budgets annuels et les plans d'activité. Il met à disposition une part de ressources financières plus élevée (~40%) que la Confédération (~20%).

Mais c'est les **parcs** qui ont les projets en main, qui ont le plus d'impact pour que le projet perdure. Le canton doit simplement regarder que cela se passe bien, sans trop s'immiscer dans les projets, car les parcs ont leur idéologie.

C2 place le **Réseau** au même niveau que les cantons, dans le sens qu'il représente les parcs, qu'il est un interlocuteur précieux du canton et qu'il est très complémentaire aux autres acteurs.

Chacun a sa place bien définie dans cette structure.

RÔLE DU RÉSEAU

C2 perçoit le Réseau comme un levier dont les cantons peuvent faire usage pour agir auprès de la Confédération, grâce aux connaissances des dossiers que le Réseau a. Il est d'ailleurs déjà arrivé que le canton fasse une prise de position et intervienne auprès de la Confédération par le biais du Réseau. C2 cite pour exemple le cas du projet de signalétique qui se met en place au niveau fédéral, tout en passant par le Réseau. Les cantons pourront alors se prononcer en mettant des réserves face à certaines contraintes cantonales. Le Réseau est selon lui aussi une source pour discuter des problèmes et trouver des éventuelles solutions qui existent peut-être déjà. Enfin, le rôle du Réseau est aussi important pour le niveau international. Il se doit d'observer ce qui se passe dans les autres parcs et d'avoir une bonne collaboration avec l'organisation ALPARC notamment.

RELATIONS RÉSEAU-CANTON

C2 fait note d'une surcharge de travail au niveau de la section de son canton. Il est alors content de pouvoir compter sur le travail du Réseau, qui se charge de régler des problèmes qui peuvent concerner aussi les parcs du canton. Pour lui, c'est donc un moyen de se décharger. De plus, le Réseau a aussi la capacité de se pencher sur des problématiques relatives à des domaines spécifiques qu'il ne maîtrise pas forcément.

L'enquêté est satisfait des informations qu'il reçoit du Réseau, car il peut ainsi prendre connaissance de ce qui se passe dans les autres parcs. Il reçoit aussi de l'information par le biais des newsletters des autres cantons. C'est par ces dernières qu'il peut, entre autres, puiser des idées pour les parcs du canton.

Concernant plus spécifiquement les rencontres avec le Réseau, il est quelquefois difficile pour lui de participer à tous les événements qu'il organise (congrès, workshops). Aussi est-il difficile de savoir à quel point ils sont concernés par les événements. De plus, en tant que biologiste, parfois ne se sent-il pas qualifié pour se prononcer sur des aspects touristiques, économiques, d'éducation, entre autres. Une solution qu'il nous donne à ce problème est que les workshops du Réseau pourraient se concentrer sur des thématiques. Ainsi, les cantons intéressés par la thématique se rendraient à la réunion. De la sorte, il y aurait une adéquation avec la spécialisation/formation du responsable cantonal. Reste que selon lui, les personnes responsables au niveau du canton devraient peut-être avoir une formation plus généraliste, car parfois ils sont trop spécialisés dans un domaine. Bien souvent, en effet, ils doivent plus gérer des aspects économiques que naturels. Par ailleurs, il estime que la rencontre annuelle entre le Réseau et les cantons est importante. Concernant certaines assemblées du Réseau, il est parfois préférable selon lui que les cantons n'y soient pas invités ou n'y prennent pas part. Mais d'une manière générale, les rencontres avec le Réseau sont de bonnes opportunités pour rencontrer d'autres collègues, responsables aussi des parcs au niveau cantonal, et pour échanger les expériences. Il a des contacts avec ses autres collègues lors de remise de dossier de labellisation ou lorsqu'on lui demande des conseils. Une rencontre entre tous les responsables cantonaux des parcs serait délicate, car certains n'ont que très peu à apporter, n'étant pas uniquement responsables des parcs et donc, n'étant pas appelés à traiter le dossier.

L'enquêté pense aussi que c'est aussi son rôle que de faire remarquer au Réseau qu'il ne prend, par exemple, pas suffisamment en compte certains aspects propres aux parcs du canton. C'est le cas aussi pour la Confédération. Le rôle du responsable cantonal est bien d'appuyer les parcs, de leur apporter un soutien ou encore un support. C2 pense alors qu'il est important que des discussions informelles aient lieu entre lui et le directeur du Réseau au moins une fois par année, non pas pour détailler chacun des projets des parcs, mais bien plus pour discuter des problèmes que les parcs rencontrent. Une collaboration plus étroite avec le Réseau n'est donc pas prioritaire. Néanmoins, le Réseau est un précieux interlocuteur pour le canton, il est complémentaire.

RELATIONS CANTON-PARCS

La section du canton a eu la volonté de réunir les parcs trois fois par années, dans le but de développer une thématique/une problématique commune aux parcs du canton. Il précise que chaque parc doit avoir son identité et que certains thèmes ne peuvent concerner qu'un seul parc. Voici le principe de ces séances de manière générale (sujet à changements d'année en année). Lors de la séance de printemps, le but est de convier un invité (un service ou un partenaire), afin de lui faire connaître les parcs. La seconde réunion de l'année veut que le canton (le responsable des parcs et des personnes d'autres services, comme celui des routes) se déplace dans un des parcs, afin d'y tenir ses assises et de discuter des projets des parcs. Il vise un échange d'expériences entre les parcs et une rencontre entre acteurs des parcs. C'est un gain de temps pour le responsable, car il peut à la fois faire du controlling dans un parc et avoir la vision des autres parcs. Enfin, la dernière rencontre –

demandée par les parcs – réunit le canton, les parcs et des députés parlementaires du canton. L'intérêt est de leur fournir de l'information sur les parcs.

En résumé, ces réunions permettent de discuter de problématiques des parcs spécifiques au canton, de donner du poids aux parcs et de les faire connaître aux autres services. Il est en effet important que les services cantonaux voient que les projets de parcs sont voulus par les communes avant tout, mais aussi soutenus par le canton. En d'autres termes, il s'agit de projets cantonaux soutenus par le Grand Conseil. Il est important de donner du poids à ces parcs, afin de trouver des solutions avec les autres services et de rendre les gens disponibles.

AVANTAGES DU RÉSEAU

C2 considère que le fait que des personnes travaillent uniquement pour les parcs naturels est un avantage. Le Réseau réunit ainsi des personnes spécialisées dans les domaines relatifs aux parcs (communication, projet SIG, etc.) et cela est important vu la complexité des parcs et le nombre de domaines impliqués. Il offre donc une bonne complémentarité au travail des cantons. De plus, le Réseau amène une vision externe. Il est semi-indépendant, étant tout de même lié avec la Confédération. Il est moins lié à des aspects administratifs, politiques et hiérarchiques. C'est aussi un levier de pression vis-à-vis de la Confédération, car il a la connaissance des dossiers. En revanche, dans certains cas, le Réseau va trop vite en besogne et demande trop de travail aux parcs. Il y a des parcs avec suffisamment de personnels et d'autres à des stades plus précoces qui peinent à suivre les demandes du Réseau. C2 l'explique par le fait que le Réseau a de nombreux projets à concrétiser et les ressources pour cela, et que donc tout peut vite s'enchaîner. Là est parfois le danger. Il pense donc que le Réseau devrait parfois plus apporter son soutien, notamment pour les petites structures.

RELATIONS DU CANTON AVEC DES GROUPES D'INTÉRÊT

Le canton, en matière de parcs, ne collabore avec aucun groupe d'intérêt, à l'exception de quelques discussions informelles.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

- Il estime que les parcs sont un problème de générations. Le fait d'amener à l'école la problématique environnementale, en organisant par exemple des sorties dans la nature pour sensibiliser les élèves, permettra une meilleure vision de la nature et du paysage. C'est un travail sur le long terme. Par l'intermédiaire des parcs, on peut faire cette sensibilisation.
- Si les parcs étaient dans la compétence du SECO, ils auraient une meilleure image. Le fait que ce soit l'OFEV peut nuire à certains projets de parcs. Cette image est lourde pour les responsables de projets de parcs. Toutefois, la prise en compte des aspects nature et paysage ne peut être assurée de manière optimale que par l'intermédiaire de l'OFEV.
- Les parcs se retrouvent entre la nature et l'économie, ce qui est un peu problématique. Au départ, la volonté est de défendre les valeurs paysagères, naturels et culturels, mais arrivent très vite des considérations économiques. Par exemple, comment entretenir des pâturages s'il n'y a plus d'agriculture ? Les déceptions s'emparent bien souvent autant des associations de défense de l'environnement que des organisations économiques.

SON POSTE

C3 est en charge des relations entre les parcs et la Confédération. L'enquêté est notamment responsable de la contractualisation des conventions-programmes avec les parcs et de leur bonne application. Il se doit aussi de préparer les propositions destinées au Conseil d'État, afin de faire valider les demandes de label et de subventions dans le cadre des conventions-programmes. Il y a donc tout un travail administratif avant que le politique avalise les requêtes. Dans ces conventions-programmes, le flux financier entre les parcs et le canton, de même que le rôle du Canton dans le contrôle de l'activité des parcs sont définis. De plus, les responsables cantonaux des parcs déterminent aussi qui sera le répondant au sein du Canton dans le cadre de groupes de projet, de commissions ou encore de suivis liés aux parcs. Les parcs sont pour lui un dossier important, même s'ils ne sont pas l'unique domaine de son cahier des charges.

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

La structure fonctionne bien ainsi, selon ses propos. C'est la propre responsabilité des cantons s'ils ne se rassemblent pas autour de la problématique des parcs. Il faut cependant optimiser le relais entre les parcs et les cantons, et les cantons et la Confédération. Mais il ne faut pas multiplier les structures, car elles existent déjà et doivent pouvoir répondre aux attentes. Le problème ce sont simplement les interfaces et la manière de transmettre au bon moment l'information. Les limites de la structure sont nombreuses selon lui.

Les parcs se plaignent de certains problèmes au niveau des objectifs et des financements. Ils s'adressent à lui, mais lui-même a peu de relais ou de point de comparaison pour connaître l'engagement des autres cantons. Il peut compter néanmoins sur la CDPNP, un pendant du Réseau, mais qui traite d'une manière plus large de tous les volets relatifs à la nature et au paysage, pour échanger sur ce genre de problème. Il propose d'assurer un trait d'union par le biais de la création d'un groupe de travail de cette CDPNP qui s'occuperait des parcs et le Réseau. Une formalisation des groupes de travail au sein de la CDPNP (avec cahiers des charges) serait néanmoins nécessaire.

Il sent aussi une inquiétude dans la phase de fonctionnement des parcs. Beaucoup d'efforts et de moyens financiers sont fournis dans la phase de création. Mais le souci est de montrer que cet argent investit ira dans des projets réellement concrétisés par le parc. Il craint que la population se retourne contre le parc en lui demandant ce qu'il fait mise à part de l'administratif. La cohérence et la visibilité du parc dans ses actions sur le terrain ne sont pas chose évidente.

Autre problème, l'enquêté ne sait par exemple pas quelles informations le Canton devrait dans tous les cas relayer auprès de la Confédération. De même, il ne sait par exemple pas si le Réseau estime que ça serait la tâche des cantons que de se plaindre d'un problème de coordination entre les conventions-programmes. Il considère malgré tout qu'un tel problème ne devrait pas être pris en main par le Réseau, n'ayant pas la vision des autres conventions-programmes. Il faudrait donc une justification ou une attente que formulerait le Réseau. Il devrait dire ce qu'il a besoin que les

cantons relaient auprès de la Confédération, car dans la mise en œuvre des flux et de la définition des objectifs que fixent l'OFEV, le partenaire privilégié du Réseau sont les cantons.

Il y a des politiques sectorielles de l'OFEV par rapport à la biodiversité et au paysage, de même que des politiques sectorielles de l'Office fédéral de l'énergie par rapport à l'énergie, qui arrivent au Canton et il se demande comment concilier tout cela. Les territoires des parcs devraient être des régions expérimentales qui traduiraient ce développement durable. Les parcs doivent aussi jongler, devant à la fois développer le volet économique et celui de la protection du paysage. On pourra toujours leur dire qu'ils ne s'activent pas suffisamment pour l'un ou l'autre domaine. Ces remarques s'appliquent surtout pour les parcs régionaux. C'est un problème de mise en cohérence des politiques sectorielles de la Confédération. Ces politiques ayant subi nombre de compromis imposés par plusieurs acteurs différents pour les satisfaire, l'enquête peut comprendre la difficulté supplémentaire pour avoir une cohérence. Il y a donc des explications aux difficultés actuelles.

LE RÉSEAU

Sur la représentation des parcs par le Réseau (inputs auprès de l'OFEV, etc.), il ne peut pas se prononcer. Selon lui, cette plateforme devrait répondre à un échange d'informations entre parcs car c'est un besoin évident.

Il nous fait part de la nécessité d'une discussion au niveau de la thématique de l'énergie renouvelable dans les territoires des parcs qui comportent de grands enjeux de nature et de paysage. Il serait intéressant qu'un échange se crée entre la Confédération et les cantons, et même entre le Réseau et les cantons. Il propose alors que le Réseau organise des rencontres pour de telles problématiques qui concernent tout le monde. Toutefois, au lieu que le Réseau réunisse tous les parcs, il devrait organiser des rencontres thématiques, où les seuls responsables des cantons concernés par cette thématique s'y rendraient. Il se souvient qu'une fois, il a été convié pour des projets, notamment le SIG, et qu'il n'avait pas maîtrisé le sujet. Mais les responsables cantonaux ne sont pas forcément utiles dans les groupes de projet. En revanche, sur un niveau stratégique, ils pourraient faire quelque chose. Ils sont plus efficaces en amont, dans la définition du projet. Autre exemple, il pourrait s'agir de la thématique de l'énergie du bois et de la biodiversité en forêt. Ce sont des thématiques d'avenir qui devraient réellement faire l'objet d'échanges, structurés avec des ateliers. Cela serait profitable à tous. Il voit néanmoins la difficulté de faire le suivi nécessaire aux riches échanges de ce genre de rencontre.

RELATIONS CANTONS-RÉSEAU

Indirectement, il est informé des activités du Réseau. Il reçoit aussi la newsletter et l'Echo des médias. Il n'a malheureusement pas pu participer aux séances du Réseau entre les parcs et les cantons.

C3 aimerait avoir connaissance des genres de problèmes qui peuvent affecter les parcs ou le Réseau. Par exemple, le Réseau devrait faire entendre son mécontentement face à son financement déficitaire qui lui permet juste de faire fonctionner une structure organisationnelle (avec seulement 2-4 personnes en fonction des moyens des cantons et de la Confédération) et qui ne lui permet pas

de faire des projets. Ces derniers sont bien souvent financés par d'autres conventions-programmes sur lesquels il n'a pas la maîtrise. Il devrait aussi s'exprimer sur l'absence ou l'insuffisante coordination. Mais C3 estime que la plateforme parc est bien, c'est la bonne structure.

En revanche, il a peu apprécié de devoir se prononcer sur les dix projets dans l'urgence, d'autant plus qu'ils avaient entre autres déjà mis en place un projet pour la protection des espèces. Il y a donc au final une liste qui arrive aux parcs de la part de la Confédération, du canton et encore d'autres organisations. Les parcs se retournent donc vers le canton pour savoir laquelle de ces listes ils doivent suivre. À l'avenir, il pense donc qu'il serait important d'échanger avec les cantons pour voir si ces projets n'interfèrent pas ou sont en cohérence avec des projets demandés par la Confédération dans le cadre de la convention nature et paysage.

C3 insiste sur le fait qu'il y a aussi des périodes clés, où une interaction accrue est indispensable. Il prend pour exemple l'établissement prochain des objectifs des conventions-programmes pour la période 2015-2018. Une consultation des cantons et des tiers déjà en 2013, après que la Confédération ait dit ce qu'elle désirait, serait appréciable afin d'optimiser les synergies. D'une manière générale, il ne faudrait donc pas, selon lui, multiplier les échanges. Mais il y a des sujets sur lesquels ils ont tout intérêt à échanger. Autre exemple, les parcs pourraient jouer un rôle dans les pourcentages (20-25%) d'aires protégées que la Suisse doit garantir à l'horizon 2020. C'est un sujet hautement sensible, car les parcs ne veulent pas être otage de la politique de la Confédération. Il faudra donc s'y prendre assez tôt, afin de savoir ce que veut exactement dire cette politique et discuter du rôle des cantons et des parcs dans cette politique. Il y a donc des thèmes très sensibles qui demandent de consacrer du temps suffisant pour éviter que cela devienne des problèmes ensuite. Le Réseau pourrait alors lister une série de points qui pourraient devenir problématique dans les relations Réseau-cantons / cantons-Confédération et que la CDPNP fasse de même. Ensuite, ils pourraient échanger lors de rencontres entre la CDPNP, le Réseau et des représentants, dans l'optique d'optimiser les relations.

De plus, il serait bien que les cantons sachent quel message le Réseau adresse directement à la Confédération. Il ne doit pas à chaque fois demander l'avis des cantons, mais au moins qu'ils soient au courant des revendications qu'il adresse à l'OFEV. Un tri des revendications qui doivent être portées devant la Confédération par les cantons et les autres serait nécessaire. Le Réseau devrait être conscient que les cantons ont dans tel ou tel domaine éventuellement plus de poids que lui.

RELATIONS CANTONS-PARCS

C3 estime qu'à l'avenir, l'important est d'optimiser les relations, afin de tout mettre en œuvre pour satisfaire les besoins des parcs. Par exemple, les parcs pourraient s'adresser aux cantons s'ils n'avaient plus la garantie que la Confédération leur réalloue des moyens. Les cantons pourraient alors demander des financements pour des projets qui concernent plusieurs parcs.

S'il regarde les projets individuels de ses parcs, il retrouve les mêmes dans l'un et dans l'autre. Les objectifs des parcs étant tous les mêmes, la probabilité que les projets se recouvrent est énorme. Il y a peut-être donc des économies de moyens qui pourraient être fait entre les parcs. En ce qui concerne le financement, un parc ne devrait plus solliciter de l'argent pour lui uniquement et de manière conséquente. Ce parc aurait tout intérêt à demander moins et que l'argent qui n'est pas

sollicité par les autres parcs puisse servir l'intérêt de plusieurs parcs. Mais actuellement, C3 pense que les parcs n'ont pas cette démarche altruiste, car ils doivent assurer avant tout le financement de leur personnel.

RELATIONS CANTONS-CONFÉDÉRATION

Les relations entre C3 et la Confédération se cantonnent à des relations informelles. Mais l'OFEV organise en juin une séance pour les cantons où ils vont pouvoir dire s'ils ont eu des problèmes dans la mise en œuvre de la convention-programme de la période 2008-2011. Il voit là l'opportunité d'exprimer ses remarques par rapport aux conflits entre les conventions-programmes parc et les autres. Mais pour cela, il lui faudrait un input du Réseau.

CONFLITS POTENTIELS

C3 ne pense pas que cela soit possible qu'un parc décide de sortir du Réseau pour des raisons de représentation, de ressources financières ou encore de projets. Un parc minoritaire dans une démarche coordonnée aura de la peine à justifier son attitude. Le Réseau est une sorte de plateforme qui réunit les avis de tous les parcs et les exprime. Seuls, les parcs auraient de la peine à se faire entendre. C'est la même chose avec la CDPNP qui réunit les avis des cantons pour la Confédération. La Confédération a besoin d'une plateforme qui réunisse l'avis de tous.

10.3.3. Les parcs

A. Entretien avec P1 (avril 2012)

CRÉATION DU RÉSEAU

P1 explique la reconnaissance du Réseau par la Confédération par le fait qu'elle a besoin d'une voix unique et commune (« Les parcs suisses veulent ça »). En d'autres termes, elle a besoin d'un interlocuteur, afin de connaître les besoins des parcs. Si la Confédération doit parler avec chacun des parcs, il y aura à chaque fois des points de vue complètement différents entre les différentes catégories de parcs (régional, national) et cela ne les arrange pas.

RÔLE DU RÉSEAU

P1 estime que le Réseau fait du bon travail. L'enquêté n'a jamais constaté de problèmes que ce soit au niveau des ressources financières, ou de la représentation que le Réseau fait pour ses clients, les parcs. Il n'y a pas de concurrence entre les parcs. Ils s'entendent bien et cela facilite aussi la représentation que peut en faire le Réseau.

De plus, le fait que le PNS se soit rallié aussi à ce Réseau est selon lui une excellente chose car c'est une aide précieuse, un grand atout du fait de leur expérience. Le PNS est très bien intégré. Il a d'ailleurs un membre dans le comité. Il compare finalement ce Réseau à une famille.

Un seul bémol : le Réseau s'est développé trop vite. Certaines étapes ont été sautées. Mais le Réseau répond à un réel besoin, il a des tâches à remplir. Aussi estime-t-il que dans le domaine de la communication et du marketing, on peut faire encore pleins de choses. Il est indispensable de pourvoir ces postes avec des personnes prenant en charge ces tâches sur la durée, car c'est des postes clés.

RELATIONS CANTONS-RÉSEAU

Il apprécie le cas du canton de Berne qui a mis une personne responsable pour les parcs et qui a toujours cherché à avoir des contacts avec le Réseau, mais cela dépend des cantons. De plus, lorsque le canton de Berne invite ses parcs, il trouve appréciable que le directeur du Réseau soit aussi convié pour qu'il puisse rencontrer à la fois plusieurs parcs et le canton. Les rencontres avec le canton sont importantes.

P1 pense qu'on peut très bien améliorer ces relations entre les cantons et le Réseau, mais pour l'instant ce n'est pas le plus important. En effet, les clients du Réseau sont les parcs et non les cantons. De plus, les sommes versées par les cantons au Réseau sont très variables, alors tout n'est pas encore très bien établi. D'une manière générale, selon lui, il n'est donc pas nécessaire d'intensifier les relations du Réseau avec les cantons. Le Réseau doit avant tout travailler ses relations avec les parcs et ensuite avec la Confédération. Les relations qu'il entretient avec les cantons doivent être limitées. Il faut vraiment se demander s'il est encore nécessaire de développer

cette relation. C'est une approche différente entre le Réseau qui fait le lien entre les parcs et la Confédération, et le canton qui doit soumettre les projets de parcs cantonaux à la Confédération.

RELATIONS PARCS-CANTONS

P1 a des contacts avec son canton et plus spécialement avec le service de l'énergie, de l'aménagement du territoire, des forêts et du paysage et de la chasse. Il est aussi important de montrer au canton que le Parc existe. P1 affirme néanmoins qu'il doit toujours rappeler l'existence du Parc. Ensuite, la collaboration se met en marche et le canton se tournera aussi vers le Parc lorsqu'il aura besoin.

Des personnes responsables au niveau cantonal étaient réunies au sein du comité à la base du parc. Le but était de rassembler toutes les personnes potentiellement concernées par les parcs.

AVANTAGES DU RÉSEAU

- Communication nationale
- Le Réseau leur simplifie le travail et leur permet d'économiser du temps et de l'argent. Il cite l'exemple d'une labellisation par un label de son canton, où il a pu s'appuyer sur un travail qui avait déjà fait un tri des critères de certains labels (ISO, etc.), afin de sélectionner ceux qui peuvent s'appliquer aux parcs. Aussi la base de données d'événements mise en place par le Réseau est un excellent outil pour eux (ils peuvent diffuser une information en quelques clics sur les plateformes internet du Réseau et de Suisse Tourisme).
- Le fait que quelqu'un de central leur donne des conseils sur le système à choisir, sur la meilleure manière de faire, etc.
- Le Réseau leur ouvre des portes de projets qu'ils ne pourraient pas ouvrir seuls, comme le sponsoring d'une banque telle que la Raiffeisen. Il leur offre un canal de distribution, une vitrine, par le biais de concours par exemple, etc. P1 estime que beaucoup de choses peuvent encore être faites dans ce domaine, comme par exemple, une sponsorship des téléphones des parcs par Swisscom (dire « Les parcs suisses téléphonent avec Swisscom ») ou des contrats avec des marques automobiles.

Le projet Innotour est aussi un projet qui lui a permis d'avoir moins de paperasse, tout en ayant des coachs mis à sa disposition. C'est un projet qui s'est concrétisé, mais qu'il n'aurait pas pu faire tout seul car le Parc n'avait pas le poids suffisant.

AVANTAGES DU RÉSEAU POUR LES CANTONS

L'avantage pour les cantons de collaborer avec le Réseau est qu'ils reçoivent des informations, voient les possibilités qu'ils ont en observant ce qui se fait ailleurs. Mais P1 estime que les cantons devraient aussi se réunir en une conférence des cantons pour les parcs, afin de créer des échanges et de former un tout, d'avoir une force. Cette conférence des cantons pourrait être un lieu où les régions de montagne et de campagne se défendent face au fossé qui se creuse à l'heure actuelle entre la ville et la montagne. Ils pourraient ainsi constater que les autres cantons ont les mêmes problèmes qu'eux et voir comment ils les ont résolus. Le fait est que souvent les parcs font la même chose. La question est alors de savoir si en tant que parc on désire se réinventer, se distinguer

des autres parcs ou faire la même chose que tout le monde. Il prend l'exemple de la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP).

RISQUES DE CONFLITS

Le Réseau ne peut pas se rapprocher de la Confédération, il doit toujours avoir une position différente. Le Réseau doit toujours faire attention à ce que ses clients, les parcs, veulent. S'il ne le fait plus, il n'existera plus. S'il y avait un conflit dans cette structure, ça serait une alarme pour le Réseau et permettrait son autoévaluation. Il faut toujours se demander si c'est le désir des parcs ou alors de la Confédération, du canton ou d'un tiers. La démocratie est très importante dans une telle structure (peut-être parfois des projets conviennent mieux aux parcs proches des villes, d'autres pour les parcs dans les régions de montagne, etc.). Il ne faut pas se voir comme parc isolé et singulier, mais un parc parmi les autres. P1 compare cette structure à celle d'une équipe de foot où le Réseau serait l'entraîneur. Il faut motiver les joueurs, les parcs, même si parfois certains restent sur le banc des remplaçants. Ce n'est pas toujours les mêmes parcs qui profitent. Mais dès qu'il y a plusieurs parcs mécontents, le Réseau n'a pas fait son devoir, car il doit vraiment demander aux parcs ce qu'ils veulent. P1 représente le Réseau comme un « service center ». Ce n'est pas une entité forte qui doit imposer des choses aux parcs, mais bien l'inverse.

La structure actuelle fonctionne bien d'une manière générale selon lui. Mais P1 estime que la phase la plus difficile va arriver dans les dix prochaines années. On est encore actuellement dans une phase de puberté. Les années ne se ressemblent jamais les unes aux autres. La phase où tout sera clair (les moyens, les périmètres, etc.) va arriver. Tout est encore très nouveau, donc très motivant.

B. Entretien avec P2 (avril 2012)

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE DES PARCS

P2 considère que la structure est bonne et ne fait constat d'aucun problème. Il est selon lui logique que les cantons se positionnent comme intermédiaire entre les parcs et la Confédération, car ils connaissent mieux la situation des parcs. De plus, les relations du Réseau avec la Confédération sont bonnes, ça fonctionne.

LE RÉSEAU

Le Réseau a pour but de regrouper tous les parcs. Il joue un rôle important pour :

- l'échange du savoir entre les parcs, qui leur permet d'apprendre les uns des autres
- la Confédération qui a un partenaire, un seul interlocuteur et non pas plusieurs parcs
- l'encouragement du tourisme, etc. de par son poids

Il donne selon l'enquêté une bonne représentation des parcs. Le Réseau est important pour les parcs, au vu des discussions intensives qui se produisent entre lui et les parcs. Il est en effet important qu'il y ait une instance qui se consacre uniquement à eux, car la problématique des parcs est spécifique. D'autres instances, telle que Pro Natura, doivent être vu comme des partenaires importants. Sa tâche est de défendre parfois des positions extrêmes en matière de protection de la nature. Les parcs doivent être au milieu. Ils ont une toute autre fonction et celle-ci n'aurait pas dû être prise en charge par Pro Natura. Les parcs sont dans une situation exécutive, ils doivent donc toujours faire des compromis. Enfin, il dit que le Réseau ne doit pas faire le travail seul, mais bien plus poser les conditions pour que les parcs puissent le faire. Et il estime que le Réseau le fait bien.

AVANTAGES DU RÉSEAU

Le Réseau fait actuellement ce qui est en ses moyens. Le plus important est qu'il soit une plateforme pour des projets. Le lobbying est aussi important.

Pour la Confédération, l'avantage est que même si elle a de nombreuses questions, un interlocuteur unique peut lui répondre. C'est plus facile pour elle, que de participer à plusieurs séances dans plusieurs parcs. Le Réseau opère donc en tant que partenaire face à la Confédération.

Pour les cantons, le Réseau apporte peu. D'une manière générale, il estime que ce n'est pas la tâche du Réseau que de collaborer avec les cantons.

RISQUES DE CONFLIT

P2 percevrait d'un mauvais œil que la Confédération, du fait des moyens financiers qu'elle met à disposition, émette des pressions sur le Réseau et qu'il perde son indépendance. Il ne pense pas que c'est le cas actuellement, considérant que le directeur du Réseau est indépendant. Au niveau du comité, c'est les parcs qui sont représentés et non pas la Confédération. Aussi longtemps que c'est le cas, il n'y aura pas de risque de conflit.

Il ajoute qu'il pense que des jalousies peuvent se créer à propos de l'argent mis à disposition pour le Réseau, tant qu'il amène une valeur ajoutée. En clair, par exemple, pour le projet SIG, il avait été demandé à ce que la Confédération donne un peu d'argent pour tous les parcs, afin qu'ils mettent en place un système SIG. Mais pour un tel projet, cela ne peut fonctionner, car chaque parc ne peut engager une personne qui fasse du SIG à 100%. Les responsables considéreront vite que le savoir doit être réuni au sein d'une seule instance : le Réseau. Le regroupement est important dans de tel cas. Par la suite, les parcs doivent avoir leur autonomie, mais il est important qu'il y ait une base commune pour eux. Ensuite, il est aussi plus facile de faire des comparaisons entre les parcs et donc d'engendrer des collaborations. Mais attention tout de même à limiter les comparaisons, les parcs étant tous différents. En bref, un tel projet est une valeur ajoutée, dont on estimera qu'il en a valu la peine dans 10 ans probablement.

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Selon P3, la structure fonctionne bien, car les cantons ont encore une tâche de surveillance. Elle est aussi très efficace, même si on pourrait penser le contraire au vu des nombreux échelons. L'interviewé estime cependant que le chemin est parfois long. Il pense que pour la construction de projets, les relations doivent être étroites entre les acteurs. Il faut une structure compacte afin d'éviter que les relations dégénèrent. Il faut savoir exactement ce que veut la Confédération avec les parcs.

En matière de politique des parcs, en Suisse, on n'a pas encore beaucoup d'expérience. En comparaison de la France et de l'Allemagne, la Suisse a su très vite mettre en place une politique. Mais cette vitesse peut engendrer parfois des incompréhensions entre les acteurs. Il faut alors se rassembler et revenir à l'idée première de la Confédération.

Il est important que la Confédération prenne avant tout en considération ce que la base veut (les parcs). Les cantons et le Réseau doivent être un catalyseur des demandes des parcs. En parlant des risques de conflits, il nous dit qu'il ne peut s'imaginer qu'un parc dise que le Réseau ne l'intéresse pas, par exemple. Le Réseau est le porte-parole des parcs face à la Confédération, les cantons et les organisations environnementales.

RÔLE DU RÉSEAU

Le Réseau doit faire le lien entre les parcs, les cantons et la Confédération. Il doit jouer le rôle d'interface entre ces trois acteurs. P3 le place au niveau national. Au début, les questions étaient surtout de l'ordre de l'organisation, mais depuis 2009 une bonne structure a été mise en place de laquelle P3 profite énormément.

Le Réseau est important pour assurer le savoir, la formation et le feed-back envers la Confédération. Il a donc une fonction de surveillance/supervision, de formation continue et d'approfondissement (approfondir l'idée des parcs auprès des acteurs et des consommateurs (hôtes des parcs), élargir l'idée des parcs sur toute la Suisse et c'est une tâche du Réseau). Il note qu'il est important pour lui que le Réseau soit un organe spécialisé, compétent.

AVANTAGES DU RÉSEAU POUR LA CONFÉDÉRATION

L'intérêt pour la Confédération est tout d'abord d'avoir une plateforme commune pour les 18-20 parcs et d'avoir une organisation qui mette en œuvre ses tâches. Elle peut ensuite donner aux cantons la responsabilité pour les finances. La Confédération a eu la possibilité par la suite de déléguer au Réseau l'organisation et la coordination des parcs suisses. Ceci est utile, vu le nombre de parcs qui existent à l'heure actuelle. Lorsque le Parc National était seul, une telle instance aurait été inutile. Enfin, le Réseau peut contrôler que les objectifs de l'OFEV soient bien mis en œuvre.

RELATIONS RÉSEAU-CANTON

P3 considère les relations du Réseau avec les cantons moins importantes. Il doit s'agir d'un échange d'information, mais il n'est pas nécessaire que le travail soit fait à double. Le Réseau doit avant tout avoir de bonnes relations avec les parcs et la Confédération. Le canton ne traitant que d'aspects juridiques et financiers, il ne voit donc pas où on pourrait apporter des améliorations. Le canton est une sorte de service de mise en œuvre, qui se doit de contrôler que les buts et les résultats que la Confédération attend, sont bien atteints.

RELATIONS PARC-CANTON

Le Parc doit remettre au canton son budget et le plan de projet. Quant au canton, il reçoit l'argent de la Confédération qu'il redistribue aux parcs, en plus de la part du canton. Le canton est responsable du partage des ressources financières. Les relations sont donc de l'ordre financière et du contrôle (que les objectifs fixés avec lui soient bien respectés).

Le responsable cantonal est d'une manière générale à disposition lorsqu'ils ont des problèmes. Il a donc aussi la fonction de conseiller, avant tout pour les questions financières et officielles (relations avec les autorités). Le canton est un bouclier pour eux (les aide, les protège). Il est plus proche des régions que peut l'être la Confédération. Par exemple, le canton est conscient que les parcs réunissent des avantages touristiques et culturels. Le canton est très bien intégré et sait ce que chacun des parcs veut et il sait comment en faire la promotion touristique. La Confédération doit rester éloignée du niveau opératif, c'est normal.

RELATIONS RÉSEAU-PARC

Le Parc et le Réseau ont un contact permanent, une bonne relation et coordination. Le Parc participe toujours aux nombreuses réunions / Workshops que le Réseau organise. Aussi se rendent-ils aux foires. Par ce biais, les gens voient qu'un Réseau, une organisation faitière existe pour les parcs et c'est très important. Le Parc peut ainsi se profiler au niveau national et international (ex. foire à Lyon, en Allemagne ; ce sont des marchés importants pour eux).

Par le Réseau, ils peuvent recevoir beaucoup d'informations qui proviennent de la Confédération. Il est aussi bien pour les possibilités de formation et en tant qu'interface de coordination. Ils traitent ensemble de projets concrets.

Le Réseau leur offre aussi des opportunités que seul, le Parc ne pourrait pas avoir. Par exemple, la Confédération, en collaboration avec le Réseau, met en place une campagne pour que les parcs soient visibles. Seul, le Parc ne pourrait se le permettre.

Le Réseau a une fonction de conseiller et d'aide en cas de problèmes, afin que les parcs puissent bien se développer (échanges d'expérience, Assemblée Générale, etc.). Le fait de pouvoir discuter avec d'autres parcs est très bénéfique pour eux et ils se rendent souvent compte qu'ils ont de nombreux points communs. Ils peuvent ainsi s'entraider.

10.3.4. Le Réseau des Parcs suisses

A. Entretien avec R1 (mai 2012)

LE RÉSEAU

La création du Réseau repose sur la volonté des parcs d'imposer leurs vues sur l'élaboration des directives de l'OFEV et ensuite de s'organiser en tant que parcs, afin de faire comme bon leur semble. Ils évincent de la sorte d'autres organisations (Pro Natura, AGRIDEA, sanu, parcnet) qui étaient aussi intéressées, pour des raisons financières avant tout, de prendre en charge les projets de parcs. Les parcs veulent se positionner seul.

Les objectifs définis du Réseau sont avant tout le lobbying, la communication et les échanges d'expériences. Cette dernière tâche est fondamentale. Auparavant, lorsque le Réseau n'existait pas encore, mais que seul un petit comité œuvrait pour les parcs, ce comité était toujours convoqué par des tiers, sur des sujets imposés, mais il ne bénéficiait pas d'une plateforme commune pour échanger entre parcs. Cette plateforme existe aujourd'hui et constitue une sorte de noyau central, où les parcs décident et disent ce qu'ils veulent.

Une proposition que nous fait R1, serait maintenant de créer un deuxième cercle autour de ce noyau central pour avoir du recul sur les activités du Réseau. Une solution serait d'intégrer d'autres organisations telles que Pro Natura, les cantons, des universités, l'OFEV, etc., afin qu'elles fassent en quelque sorte une grille de lecture de second degré (utilité des projets, sens, relation avec le tourisme). Toutes ces organisations ont un avis sur le Réseau et ses parcs, elles font des réflexions. C'est utile qu'il y ait une force centrale que constitue le Réseau, mais il est beaucoup trop fermé sur lui-même. Le Réseau est très concentré sur les manières de faire, les méthodes ou encore sur l'opérationnel, mais laisse de côté le pilotage. L'interviewé propose que cette intégration se fasse par un groupe de réflexion permanent, soit par la mise en place d'une commission par le Réseau, soit par l'OFEV, sans pour autant que ces acteurs soient décisionnaires. Les réflexions de ce groupe pourraient s'opérer sur ce que sont les parcs. Cela est urgent car il constate une dérive sur le marketing, mais le travail de fond n'est pas mis en avant. L'image est donc tronquée par rapport au travail réel. Selon lui, les parcs doivent avant tout s'occuper du liant qu'ils créent dans les régions, en mettant quelque peu de côté l'aspect marketing. Ils doivent avant tout être des régions pilotes afin d'expérimenter ce qui ne se fait pas ailleurs, mais en aucun cas ne doivent-ils être des organismes bis de tourisme.

Le Réseau se doit de collaborer plus, selon lui, avec les cantons principaux (Vaud, Valais, Grisons, Berne) qui ont leur mot à dire. Ils ont maintenant des responsables des parcs et ils font chaque fois des analyses pertinentes sur les problèmes qu'ont les parcs, leurs difficultés. Ils offrent une autre clé de lecture, car ils commencent à avoir des idées sur le positionnement des parcs, des visions pragmatiques sur les parcs. Le Réseau devrait donc arriver à mieux les prendre en compte. Actuellement, il ne profite pas assez de leurs avis et passe à côté de quelque chose.

Néanmoins, le Réseau doit avant tout chercher l'égalité entre ses membres, les parcs, et éviter toutes différences de traitement. Pour R1, les cantons sont un acteur supplémentaire avec qui il faudrait traiter, mais il est difficile de le faire à l'heure actuelle, car les moyens financiers font défaut. R1 estime d'ailleurs qu'il manque 1 mio. de francs au Réseau pour régler tous les problèmes, ainsi que du personnel.

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Les relations directes entre l'OFEV et les parcs ne devraient pas exister. En effet, la loi ne prévoit pas cette relation bilatérale, mais bien le passage par les cantons. Mais pour la Confédération, il est plus simple de passer par le Réseau uniquement et ainsi d'atteindre tous les parcs, même s'il ne s'agit pas d'un chemin direct.

Pour ainsi dire, les cantons sont les oubliés pour des raisons structurelles. Pourtant, tous les domaines (aménagement du territoire, protection de la nature, développement économique) sur lesquels ils interviennent, ayant la responsabilité, sont traités par les parcs. R1 explique ce phénomène par le fait que les services cantonaux manquent d'une vision multidisciplinaire. La collaboration entre les services est très restreinte. Les cantons devraient donc régler ce problème et non pas le Réseau, qui ne devrait pas se préoccuper des relations avec les cantons. Un phénomène semblable se produit au sein de l'OFEV, où les responsables des parcs n'ont par exemple pas de lien avec ceux de l'éducation à l'environnement. Autre exemple, pour le projet de signalétique dans les parcs, l'OFEV n'a, au début, pas collaboré avec l'OFROU, alors qu'il s'agissait entre autres de panneaux de signalisation, dont la compétence est à l'OFROU. Grâce au Réseau, il y a néanmoins eu des efforts qui ont été faits et une collaboration entre ces deux offices fédéraux en a découlée.

Les relations entre les parcs et les cantons se résument avant tout à des questions de financement. Sans cela, il n'y aurait pas de relations formelles avec les cantons.

Enfin, R1 note que l'OFEV a toujours été très directif avec le Réseau. Il lui a d'ailleurs imposé l'élaboration d'un plan de management.

CONFLITS

Le Réseau se substitue parfois au rôle du canton. Et pour la Confédération, c'est beaucoup plus simple. Elle est très formelle, mais elle triche toujours un petit peu, si c'est plus facile.

Un conflit naissant entre la Confédération et les cantons provient du monitoring exigé par la Confédération. Cette dernière est en train de développer les instruments pour ce faire. Le problème est qu'elle a préféré passer directement par les parcs pour discuter de ces instruments, tout en oubliant les cantons à qui reviendrait logiquement cette tâche. C'est en effet eux qui sont chargés de veiller à ce que le parc remplisse son contrat de prestation. Mais R1 estime que ce n'est pas au Réseau de s'occuper de ces problèmes-là. Il a d'autres prérogatives avant tout sur le plan national. Le Réseau ne veut pas non plus travailler avec chaque canton, car il y aura des règles sans cesse différentes.

Un autre problème est celui de l'attribution de projet à l'OFEV lui-même. Ce n'est par exemple pas à la Confédération de faire une campagne de communication pour les parcs, comme c'est le cas en ce moment. Elle sort de son rôle et se trompe de métier. Elle se doit bien plus de donner le financement pour les parcs et de mettre en place les lignes directrices. Elle devrait donner les moyens nécessaires et vérifier que la loi est appliquée. De ce point de vue, le Réseau doit plus se renforcer, car l'OFEV exerce encore une tutelle infantilissante sur lui. Autre exemple, qui concerne le projet de signalétique dans les parcs, pour lequel le Réseau a été oublié. En effet, la Confédération s'est une nouvelle fois attribué ce projet, qu'elle a par la suite délégué à une entreprise privée. Cette dernière n'a par ailleurs pas collaboré avec les cantons alors même que la signalétique est de leur compétence.

Concernant les questions financières, le Réseau est financé sur le crédit des parcs et est en quelque sorte en concurrence avec les autres parcs. C'est un problème. Il faut vraiment réussir à montrer que le Réseau est fondamental, afin d'éviter que des parcs veuillent en sortir au bout d'un moment. Plus précisément, une sortie du Réseau des parcs périurbains – pour l'instant celui du Wildnispark de Zürich est seul – n'est pas impossible. Son intérêt à être dans le Réseau est limité. Il mange dans la même enveloppe que les parcs régionaux, ce qui n'est en revanche pas le cas des parcs nationaux. Il sera de plus en plus difficile pour le Réseau de justifier des financements sur le crédit des parcs. Néanmoins, une solution a déjà été trouvée avec le projet Innotour qui ne puise pas son financement dans la même enveloppe (de l'OFEV) et qui constitue un projet collectif et pertinent. Il pourrait en être de même avec d'autres partenaires (Raiffeisen, CFF, Suisse Tourisme). L'OFEV devrait donc à l'avenir dédier son financement pour assurer une plateforme de coordination et pour l'opérationnel, et le Réseau devrait chercher le financement pour ses projets vers d'autres partenaires. De la sorte, on conserverait tous les parcs au sein de Réseau, car c'est de l'argent qu'un parc ne pourrait pas avoir tout seul. R1 pense aussi qu'il serait préférable que certains projets soient concrétisés par les parcs qui ont une meilleure vision du potentiel sur leur territoire. Les responsables de projet commencent aussi à s'organiser et ont de plus en plus d'idées.

Une absence d'une approche transdisciplinaire des parcs peut être constatée dans la plupart des cantons. L'enquête parle aussi de la difficulté pour certains parcs d'entretenir des contacts positifs avec leurs cantons au vu du nombre de domaines qui se chevauchent au niveau d'un canton et d'un parc. Le problème est que les services sont parfois indifférents aux parcs et n'ont pas de visions transdisciplinaires. D'une manière générale, chaque parc est un peu dépourvu avec ce problème, qu'il doit affronter seul. Les responsables des parcs au niveau cantonal eux-mêmes ont énormément de mal à expliquer les parcs, à les faire accepter aux autres services. La raison est aussi dans la manière de travailler. De plus, les parcs sont des organisations bottom up : ils sont très proche des territoires. Il pense que les conflits vont devenir de plus en plus forts, car pour certains projets ils sont mêmes plus aptes que des services lointains qui interviennent de manière sectorielle. C'est un jeu très long qui perdurera encore longtemps. Le Réseau aide donc les parcs, mais de manière limitée tout de même. Il va faire exister les parcs sur le plan national, mais il faut aussi qu'ils existent sur le plan cantonal, autrement ils ne peuvent pas agir. Le Réseau des parcs bernois est assez utile, car ils arrivent de la sorte à imposer l'ensemble de ses parcs auprès des services cantonaux. Un parc travaille de manière totalement transversale et donc perturbe tout le monde, mais l'idée est de donner une cohérence à des interventions multiples. Le Réseau fonctionne donc bien au niveau de la communication et du marketing. Mais quand on observe un peu plus, on voit qu'il y a des problèmes à l'interne.

10.3.5. Les groupes d'intérêt

A. Entretien avec G1 (avril 2012)

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE (RÔLE CONFÉDÉRATION, CANTONS, RÉSEAU)

G1 estime que la structure institutionnelle actuelle respecte le principe de subsidiarité, principe clé, qui a été fixé dans la législation. Le problème que l'enquêté mentionne, est que la Confédération, l'OFEV, a beaucoup trop d'influence. Il explique ce fait en grande partie par les personnes qui sont en place et la mentalité centraliste de l'OFEV qui veut maintenir le contrôle sur tout. Pour exemple, il prend celui de la labellisation des produits qui est entièrement dirigée par l'OFEV. Il dit même à certains parcs de ne pas utiliser le label "Produit", tant il est compliqué et qu'il existe d'autres labels.

De même, c'est l'OFEV au final qui décide s'il veut d'un parc et le rôle du canton est marginalisé dans ce jeu. G1 regrette cette situation et souhaite que le rôle du canton soit renforcé.

Concernant la constitution du Réseau, il estime que cela est une bonne chose. Il permet de regrouper les différentes initiatives de projet de parcs, de faciliter l'échange et l'expérience, de donner quelques consignes au parc, d'offrir la possibilité d'un interlocuteur vis-à-vis de la Confédération et de regrouper aussi les initiatives de recherches, ce qui n'est pas toujours facile. Le rôle du Réseau est donc important comme modérateur, interlocuteur dans tout ce processus.

La législation est donc très bonne selon l'interviewé, mais son application concrète l'est moins. Il prend en exemple les moyens financiers dédiés aux parcs. La Confédération avait promis 10 mio. pour les parcs dès 2012, mais pour l'instant, seuls 7 mio. ont été mis à disposition. Il manque donc plus de 2 mio. Il reste des moyens entre les mains de l'OFEV qui ne sont pas dans celles des parcs. C'est une lacune d'application, plus que de la législation.

CRÉATION DU RÉSEAU

Au départ, tout est parti de quatre projets pilote. C'était très important pour montrer les avantages de telles initiatives. Par le biais de ces quatre projets pilote, le groupe d'intérêt en question a pu démontrer que les parcs étaient utiles. Il dépose aussi dix initiatives/motions/postulats au Parlement pour convaincre le Conseil Fédéral de mettre à disposition des moyens financiers. Le soutien du Parlement est fort, il est très convaincu, sauf peut-être l'UDC.

Il y avait deux approches pour la création. Il y avait une approche qui venait de bureaux de consulting, mais ce n'était pas la meilleure selon eux. Ils ont donc veillé à ce que l'approche actuelle soit privilégiée. L'initiative de créer une entité vient des parcs et non de groupements d'intérêt. Cela s'est fait hors des murs de la Confédération. Cette dernière a simplement profité de la présence ou a saisi l'opportunité d'un acteur pour lui déléguer des tâches. Le principe de subsidiarité est ainsi respecté, puisque la volonté vient de la base.

RÔLE DU RÉSEAU

G1 a l'impression que le Réseau joue son rôle relativement bien et donne une bonne représentation. Selon ses propos, le Réseau fait très bien son travail pour tout ce qui concerne la coordination entre les parcs, les échanges d'expérience, le rôle de modérateur. Il rappelle qu'il n'a pas d'autorité juridique, n'étant pas une autorité publique. Il essaie donc de faire le mieux avec le poids juridique qu'il a.

G1 place le Réseau entre la Confédération et les cantons. Il a pour rôle de coordonner les relations entre ces deux acteurs publics. Mais la Confédération doit tout de même respecter les règles institutionnelles et ne pas passer par le Réseau pour discuter avec les cantons.

Selon lui, les cantons n'ont pas suffisamment leur mot à dire dans les contrats de prestations. Le Réseau pourrait faire plus, en essayant de regrouper les intérêts des cantons pour essayer de renforcer leur rôle dans la négociation avec la Confédération. Le problème vient aussi des cantons qui ne se sont pas regroupés et qui n'ont pas de personnes responsables uniquement pour les parcs, à l'exception du canton de Berne. Le Réseau pourrait donc combler ce vide organisationnel des cantons. D'autant plus que le président du Réseau est un conseiller d'État.

RESSOURCES DU RÉSEAU

G1 est souvent impressionné de voir comment le Réseau s'arrange en tout temps pour ne pas manquer de ressources financières et en personnel, afin de mener à bien ses projets. Il explique cela par l'intérêt politique qui, dès le début, lorsque les premiers débats ont eu lieu au Parlement, était grand pour la thématique des parcs. Les parcs étaient quelque chose de nouveau et on a tout de suite senti leur potentiel. Le Réseau est bien placé à l'heure actuelle car il surfe sur cette tendance. Il faudra néanmoins dans le futur faire en sorte de pérenniser ce succès. Il s'agit là d'un grand défi pour le directeur du Réseau. Un autre défi est celui de mieux intégrer les cantons. Pour mieux intégrer les cantons, il faut selon lui sans doute une discussion bilatérale avec chaque canton.

RISQUES DE CONFLITS

G1 ne craint pas de dissensions dans cette structure, car la législation est bonne. Il prône pour le respect de la répartition des tâches entre les cantons/la Confédération (régulé par la RPT), afin que ni la Confédération, ni les cantons puissent la modifier.

Si le Réseau venait à devoir se défendre, il pourrait faire usage de la législation, utiliser le principe de subsidiarité, de même que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

SOLUTIONS

G1 estime que les pistes afin d'intensifier les collaborations entre le Réseau et les cantons sont très nombreuses. Il énumère celles-ci, en précisant qu'elles ne sont pas toutes adaptées au Réseau et que ces idées sont très personnelles :

- l'attribution du statut de membre aux cantons : ouverture de l'association aux cantons pour qu'ils deviennent aussi membre (membre associé)
- un conseil consultatif externe : cet organe pourrait donner des avis, des conseils au Réseau
- une conférence des cantons gérée par le Réseau
- memorandum of understanding

Il prend pour exemple un système comparable : la politique régionale. Cette dernière est chapeauté par le SAB. Chaque canton a ses régions. Le canton est lié par un contrat de prestations avec la Confédération. Il existe une conférence des régions gérée par le SAB et une conférence des cantons (une conférence des services cantonaux spécialisés dans le domaine). L'avantage est que les cantons sont regroupés et qu'ils ont des échanges entre eux, en comparaison de la politique des parcs.

G1 estime que les services cantonaux compétents pour les parcs pourraient se regrouper, mais il leur manquerait les personnes clés, excepté le canton de Berne. Le Réseau pourrait selon lui jouer le rôle d'intermédiaire. Le Réseau pourrait donc s'inspirer de cette structure.

B. Entretien avec G2 (avril 2012)

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Selon G2, la structure institutionnelle de la politique des parcs est bonne. La Confédération chapeaute le tout et les cantons font le lien entre les parcs et la Confédération, ce qui permet une approche régionalisée. Le fait que l'approche bottom up soit privilégiée dans cette politique est important pour la création de parcs. Néanmoins, pour la création d'un parc national, compter uniquement sur l'approche bottom up, est un chemin très difficile à emprunter. Dans ce cas précis, il faut que ça aille dans les deux sens : l'idée doit venir des régions, mais la Confédération doit aussi apporter son soutien et rendre l'idée la plus attrayante possible. La Confédération exige en effet beaucoup en matière de concepts et de documents. De plus, G2 estime que la Confédération devrait apporter plus de moyens financiers pour la création d'une zone centrale, car c'est un bénéfice pour l'ensemble du pays.

D'une manière générale, si G2 veut communiquer sur un sujet qui concerne tous les parcs, elles passent par le Réseau. Lorsque c'est un sujet spécifique, l'enquêté communique directement avec le Parc ou le canton.

LE RÉSEAU DES PARCS SUISSES

G2 a l'impression que le Réseau fait beaucoup d'efforts pour prendre en compte et défendre les besoins et les vœux des parcs. Le Réseau donne une bonne représentation des parcs devant la Confédération. L'interviewé prend l'exemple d'une réunion où un acteur économique externe voulait

des prestations des parcs et où le Réseau parlait en leur nom pour dire qu'ils avaient besoin de plus de temps, etc. Le Réseau a plus de poids que les parcs pris isolément. C'est donc une bonne instance.

Le Réseau est financé en grande partie par l'OFEV. Les parcs sont en fait un instrument du développement durable. Ils prennent en effet en compte la culture, l'économie et la nature. Le Réseau prend bien en considération les trois aspects les plus importants, que sont le tourisme, la protection de la nature et l'agriculture. Il y a néanmoins des déséquilibres financiers, malgré le fait que la Confédération encourage financièrement le tourisme par le biais du SECO et de son projet Innotour. Selon G2, il serait positif que d'autres secteurs politiques soient inclus ou profitent des parcs, tels que les domaines de l'agriculture ou encore de l'aménagement du territoire, comme le fait le SECO. Ceci passerait par le biais de financements. Autant les parcs que le Réseau en seraient bénéficiaires.

LES AVANTAGES DU RÉSEAU

Le Réseau a l'avantage de clarifier l'avis des parcs pour la Confédération, car il est plus proche de la base et qu'il rassemble tous les besoins. Le Réseau a un rôle d'interlocuteur entre les parcs et la Confédération.

G2 collabore avec le Réseau. Leur but est d'apporter un soutien financier à certains projets. Le Réseau est un interlocuteur compétent pour G2. Même s'il est vrai que le Réseau ne parle au nom que d'une majorité de parcs, cela donne déjà une idée de l'appréciation du projet et de son utilité. L'organisation reçoit ainsi un bon retour sur lequel elle peut déjà travailler. C'est ainsi un bon moyen de connaître les besoins des parcs. A l'inverse, le Réseau collabore aussi avec G2, lorsqu'il a besoin d'avis d'experts externes.

C'est aussi un partenaire pour la communication. Par l'intermédiaire du Réseau, on atteint l'ensemble des parcs.

LES RELATIONS G2-RÉSEAU

Ils se rencontrent une fois par année pour faire un bilan de leur travail respectif. C'est une bonne chose, selon l'organisation. Le reste de l'année, ils sont informés des activités du Réseau par le biais de Newsletter. Ils reçoivent aussi l'Echo des médias.

D'une manière générale, lorsque G2 a une question concrète, il contacte le Réseau.

LES CONFLITS POTENTIELS

Le fait, par exemple, qu'un parc national ne se sente plus représenté par le Réseau est un point important et difficile pour G2. Effectivement, les parcs régionaux sont nombreux, alors que les parcs nationaux le sont beaucoup moins, doivent faire face à beaucoup plus d'obstacles et ont une toute autre situation de départ. G2, le Réseau, les deux parcs nationaux et la Confédération ont déjà eu discuté d'une stratégie pour les parcs nationaux de Suisse. Si un tel problème devait se produire, la solution serait à trouver au sein du Réseau qui devrait essayer de mettre en œuvre les conditions

pour une meilleure représentation des parcs nationaux. Ce n'est pas la tâche de G2, même si elle donnerait volontiers des inputs.

En résumé, il est important pour l'enquête que les parcs nationaux aient suffisamment de poids dans cette structure, afin que leurs besoins spécifiques et que leurs difficultés supplémentaires soient pris en compte au niveau stratégique. Le bottom up ne suffit pas. Il faut une conduite, des directives et une structure qui viennent d'en haut, afin que la population accepte. Il faut créer les possibilités au sein de cette structure.

CONTEXTE SOCIÉTAL

L'idée d'un parc doit venir de la région. Il est clair que les projets relatifs au domaine socio-économique donne une meilleure impulsion car la population voit les retombées de manière quotidienne. Il est important de montrer ce qu'un parc apporte, mais il ne faut cependant pas omettre de dire que c'est avant tout un parc naturel et que le parc doit apporter un avantage pour la nature. Autrement, c'est un projet vide et l'aspect économique risque de couler. Il est important qu'on le communique clairement dès le début. L'idée est de dire : « Vous êtes libres de tout faire, mais on vous oblige à faire quelque chose de manière libre », car on décide de devenir un parc. C'est délicat, car on ne peut pas dire qu'un parc ne va rien changer, mais il ne faut pas que la population croit qu'elle aura des milliers de restrictions. C'est d'autant plus difficile, car nous n'avons en Suisse pas de moyen de comparaison, étant quelque chose de nouveau.

D'une manière générale, il est important que les deux parcs nationaux travaillent ensemble et qu'on prenne bien en compte les différences qui existent entre les parcs régionaux et nationaux.

Dans tous les cas, la communication est très importante et est une affaire complexe. Le Réseau a à ce niveau un rôle important à jouer.

11. Références bibliographiques

Ouvrages scientifiques

ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle. Les méthodes qualitatives. Que sais-je ?, Paris : Presses universitaires de France, 2009, 126 p.

BLANCHET Alain, GOTMAN Anne. L'entretien. 2^e Ed. Paris : A. Colin, 2010, 126 p.

BOUTIN Gérald. L'entretien de recherche qualitatif. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 2006, 171 p.

COURTY Guillaume. Les groupes d'intérêt. Paris : La Découverte, 2006, 121 p.

GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation. Paris : A. Colin, 2006, 251 p.

HASSENTEUFEL Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Paris : A. Colin, 2009, 294 p.

KRIESI Hanspeter. Le système politique suisse. 2^e Ed. Paris : Economica, 1998, 423 p.

LERESCHE Jean-Philippe. Gouvernance locale, coopération et légitimité : Le cas suisse dans une perspective comparée. Paris : Pédone, 2001, 389 p.

MEYNAUD Jean. Les organisations professionnelles en Suisse. Lausanne : Payot, 1963, 343 p.

OFFERLÉ Michel. Sociologie des groupes d'intérêt. 2^e Ed. Paris : Montchrestien, 1998, 158 p.

PIERRE John, PETERS B. Guy. Governing complex societies : trajectories and scenarios. Basingstoke : Palgrave MacMillan, 2005, 158 p.

Articles d'ouvrages scientifiques

MACH André. Associations d'intérêts. In : KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis. Manuel de la politique suisse. 4^e Ed. Zürich : NZZ Verlag, 2006, 880 p.

MCQUAID Ronald W. Theory of organizational partnerships : partnership advantages, disadvantages and success factors. In: OSBORNE Stephen P. The new public governance ? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010, pp. 127-148.

Articles de revues

BEVIR Mark. La gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale. E-rea [en ligne]. 2009, vol. 7.1, pp. 1-19. Disponible sur : <http://erea.revues.org/959> (consulté le 7 février 2012).

GERMANN Raimund E. L'amalgame public-privé : l'administration para-étatique en Suisse, Cahiers de l'IDHEAP, 1987, n° 29, 3 p.

GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt français : Transformation des rôles et des enjeux politiques. Revue française de science politique, 2006, vol. 56, n° 2, pp. 197-203.

GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? . Revue française de science politique, 2006, vol. 56, n° 2, pp. 299-321.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Des régions modèles. Environnement, 2011, n° 1, pp. 4-9.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Contrats de prestations. Loisirs et détente en forêt : Bases, instruments, exemples. 2008, n° 19, pp. 1-69.

Références juridiques

ASSEMBLÉE FÉDÉRALE. Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 451), pp. 1-24.

ASSEMBLÉE FÉDÉRALE. Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) (RS 616.1), pp. 1-16.

ASSEMBLÉE FÉDÉRALE. Loi fédérale du 19 décembre 1980 sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (Loi sur le Parc national) (RS 454), pp. 1-4.

CONSEIL FÉDÉRAL. Message du 23 février 2005 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (RS 05.027), pp. 2021-2040.

CONSEIL FÉDÉRAL. Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (Ordonnance sur les parcs, OParcs) (RS 451.36), pp. 1-10.

GRAND CONSEIL DU CANTON DU VALAIS. Loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (RS 451.1), pp. 1-14.

Rapports

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT. Parcs d'importance nationale : fiche technique sur l'évaluation des demandes et le calcul des aides financières globales. H293-0829 [en ligne]. Ittigen, 2008, pp. 1-9. Disponible sur : <http://www.bafu.admin.ch/paerke/04405/index.html?lang=de> (consulté le 16 septembre 2011).

Documents du Réseau des Parcs suisses

CONFÉDÉRATION SUISSE. Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Umwelt BAFU 3003 Bern (Auftraggeber) und Netzwerk Schweizer Pärke (Beauftragte) betreffend Leistungen des Netzwerks Schweizer Pärke 2009 – 2011. pp. 1-4.

RÉSEAU DES PARCS SUISSSES. Panorama des Parcs suisses 2011. 2012, pp. 1-14.

RÉSEAU DES PARCS SUISSSES. Procès-verbal de la séance du 27 juin 2011. Rencontre des représentants cantonaux des Parcs suisses. 2011.

RÉSEAU DES PARCS SUISSSES. Rapport annuel 2010. 2011, pp. 1-20.

RÉSEAU DES PARCS SUISSSES. Rapport annuel 2011. 2012, pp. 1-20.

RÉSEAU DES PARCS SUISSSES. Statuts de l'Association "Réseau des Parcs suisses" du 23 mai 2007. État : 6 mai 2011, pp. 1-6.

Cours

HONEGGER Manuela. Cours sur les méthodes qualitatives. Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Chavannes-près-Renens, 2010.

Encyclopédies

M. GIVEN Lisa. Purposive Sampling. In: The Sage Encyclopedia of qualitative research methods, vol. 2. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 2008, 1014 p.

Sites Internet

CONFÉDÉRATION SUISSE (a). <http://www.enhk.admin.ch/fr/index.html>

CONFÉDÉRATION SUISSE (b).
<http://www.bafu.admin.ch/paerke/10459/10467/index.html?lang=fr>

CONFÉRENCE DES DÉLÉGUÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE.
<http://www.kbnl.ch/de/0000.asp>

PARC NATIONAL SUISSE. <http://www.nationalpark.ch/>.

RÉSEAU DES PARCS SUISSSES. <http://www.paerke.ch/fr/>.

SAB. <http://www.sab.ch/>.